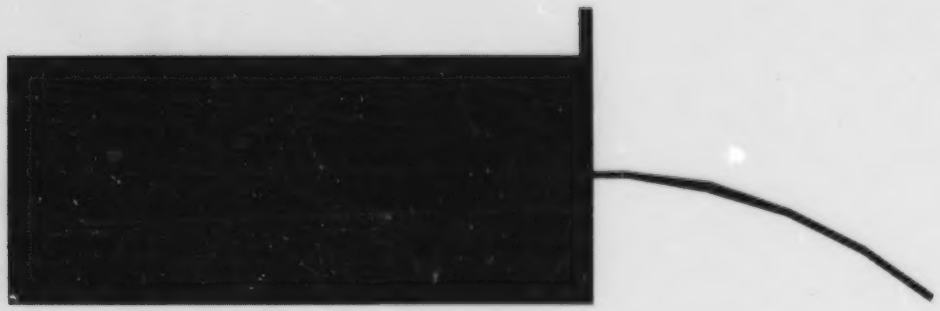


Airline Restructuring in Canada
Third Interim Report

PREPARED BY DEBRA WARD
Independent Transition Observer on Airline Restructuring
April 2002

Table of Contents

EXECUTIVE SUMMARY 3

INTRODUCTION 8

THE LEGACY OF 9/11 AND THE ECONOMIC SLOWDOWN 10

THE AIRLINE INDUSTRY TODAY 16

THE GOVERNMENT FRAMEWORK 23

- Canadian air policy vs. other countries 23
- The Provisions of C-26 29

STAKEHOLDERS' VIEWS 43

- Urban, rural and remote communities 43
- Airports 48
- Consumers 49
- Business 50
- Airline Employees 53

DATA: THE IMPORTANCE OF KNOWING 54

ISSUES AND OPTIONS FOR THE FUTURE 60

- Increasing Competition 61
- Increasing Demand 64
- Re-regulating the airline sector 65
- Other government measures 66

CONCLUSION: CAN THE AIRLINE INDUSTRY BE FIXED? 68

APPENDIX I WEIGHING THE OPTIONS 72

APPENDIX II MEETINGS HELD/INPUT RECEIVED 83

APPENDIX III PARTIAL BIBLIOGRAPHY 84

APPENDIX IV MANDATE OF THE INDEPENDENT OBSERVER 85

Executive Summary

This is the third interim report of the Independent Transition Observer on Airline Restructuring. This iteration is something of a departure and expansion from previous work, recognizing that "airline restructuring" has taken on a new and disturbing meaning in the context of the post-September 11th environment and the economic slowdown.

The process of restructuring began with a simple goal: a competitive, healthy airline industry, which meets the needs of Canadians. At this writing, the jury is still out. Parts of the airline industry are healthier than they were a few months ago, but there is still a long way to go. Some Canadians' needs are being met, but far from all.

Where do we go from here? Few people are happy with where we are, but it seems that even fewer agree on what the solutions might be. There are also different types of questions. Some are large and complex: should we re-regulate the entire airline industry? What happens if Air Canada needs a cash infusion to survive? Some are smaller, but no less complex: should we subsidize certain routes to assist economic development?

This report examines a number of options – both the tried and true and the innovative and risky. It uses input from across Canada, from leading aviation experts to those whose expertise begins and ends with getting on an airplane. It includes ideas and comments from pilots and baggage handlers, provincial governments, and community leaders. It looks at what some other countries have done, and what seems to be working, and what is less successful. It examines some of the innovations that are happening in this country at this moment, and where we are stagnating. It also reviews the gaps in our policies, knowledge and abilities that are stopping us from achieving a more resilient and reliable airline sector. The report attempts to provoke discussion, encourage debate and eventually, help us achieve resolution.

Communities

Air access has two roles for communities: first, to allow residents to travel, and second, to encourage economic growth and development. However, economic development isn't the job of airlines, and communities are struggling to fill that need. Their problem is compounded by a lack of aviation data that they would use to create business strategies, and the fact that they are now responsible for their local airports' viability.

There is evidence that some communities are beginning to find local solutions, rather than waiting for either Air Canada or the federal government to solve their access

needs. This is a positive step, and ways to support local solutions should be explored.

Consumers

Customers were already dealing with changes to schedules, delays, bumping and poor service. But now there's more. With the imposition of the Air Travellers Security Charge, airline passengers may be called on not only to pay for their own safety, but also to ensure the safety of the CN Tower, Parliament Hill and other potential targets of terrorism from the sky. Not only that, but customers who want to (or must) use two tickets (on two carriers which don't interline) to get to where they're going may have to pay twice.

Business

Although all business in Canada is affected to some degree by the availability or lack of air access, the two sectors that are impacted the most are travel agents and the tourism industry. Travel agents are sandwiched between the carriers and customers, and must serve both groups. Part of their job is to keep customers well informed during a time of instability, a demanding task. As well, they still have to face declines in commissions paid and the increased use of Internet booking systems.

Tourism relies on competitively priced and easily accessed air service to compete for visitors. Unfortunately, issues around price and routing are usually out of tourism operators' control. Tourism travel is generally more seasonal and represents a lower-yield than business travel, the core market for Air Canada and other full service carriers.

Generally, business' main concern over the past few months has been trans-border commerce and the need to design Canada-U.S. programs that facilitate the movement of people and goods across our shared border – including air access.

Airlines

Air Canada is struggling to recover, but at times, its business decisions can become problems for stakeholders. There isn't a great deal of public good will for the carrier at this writing. Tango, its low fare brand, is expanding its routes, strongly supported by some as a new and needed product, accused by others as being a predatory "fighting brand". WestJet is a success story by virtually any measure. It has struck a chord with many travellers and had the right product and the right business strategy at the right time, and is continuing its expansion plans.

The demise of Canada 3000 (C3) has been blamed on many factors, including the launch of "Tango". However, its end cannot fairly be attributed to any single reason, but to many. These include the complexity of the merger of C3, CanJet and Royal Aviation, the serious drop in demand post-Sept. 11 as well as the impact of Tango.

Although the government offered a loan-guarantee, Canada 3000 was not able to come up with a business plan that met the government's requirements. Two attempts to reduce the size of its labour force, one through the Canadian Industrial Relations Board and the other through direction negotiations with unions, were not successful. The Competition Bureau seemed not to have received the necessary information in time to issue a "cease and desist" order against Tango.

Independent regional carriers may hold the key to the future of regional service. However, they have some serious challenges. Capitalization is difficult; especially as the entire airline industry is under a pall. Moreover, given the fierce nature of airline competition, investors may be unwilling to "bet" against Air Canada by investing in a small competitor. Independent carriers have a more difficult and expensive time to hook into a "network" – Air Canada has its designated carriers and partners, and those on the "outside" of the family are not assured of the same pro-rates or advantageous agreements.

Airline employees

Airline employees are sometimes seen as being a part of the problem – the cost of union labour is high and some say that the agreements are overly restrictive, protecting union jobs at the expense of a profitable and resilient airline. Staff is described as indifferent or even surly.

On the other hand, employees are the front line troops – on the receiving end of all the anger and frustration of customers. Air Canada employees are still in the midst of a difficult and complex merger process and trying to maintain their professionalism at work. While their internal issues are being sorted out, they are also faced with their company being reviled almost daily in the media. While it may not always be easy to deal with employees if you're a customer, it seems to be even more difficult to **be** an airline employee.

Data

The call for more detailed and timely data is virtually universal, with the unsurprising exception of carriers, who are reluctant to reveal potentially sensitive commercial information. However, the Aviation Data Forum held by the Minister in June 2001 and subsequent meetings with stakeholders have determined that if anything, the demand for data has grown over time, not lessened. Few stakeholders believe that "the greater good" is being upheld if carriers are protected. Many think that the interests of stakeholder groups and the potential benefit to Canadians outweigh airlines' concerns.

The government framework

An examination of Canada's air policy reveals a number of interesting phenomena.

First, even though the air sector is a federal responsibility, in practical terms both provinces and municipalities are very much involved, either to help shape their airline industry to further their own economic and policy goals or even through direct grants and subsidies to promote more access and/or increase airport viability.

Second, an examination of the provisions of Bill C-26 suggests that, at the very least, few people understand them. Many people, judging from the types of inquiries and complaints, expect that the government has much more power over a wider range of issues than it really does.

Finally, a review of the airline sector in other countries has shown that regardless of the differences in air policy between countries, many of the world's airlines look very much either like Air Canada or WestJet. Full service carriers seem to be struggling, while low-cost, low-fare carriers are profitable and growing. This leads to the conclusion that, at least for now, non-government factors, such as the economy, population, geography and how the airlines themselves operate, have a larger impact on the air service we get than government policy. Nonetheless, the government should examine all the options, not because they may or may not work in the short term, but for their broader and longer-term implications.

A number of options have been put forward for government action and will be considered for inclusion in the final recommendations of the Observer, in the next report. The Section "Issues and Options for the Future" and the Appendix, "Weighing the Options" review the concepts and examine the potential "pros and cons" of each.

The options most often cited are:

- Regulate the airline industry, controlling which carriers can fly which routes, at what capacity and at what fares
- Put into place an essential services program, to support communities which have lost scheduled service
- Liberalize air service provided by foreign carriers, with or without reciprocation
    - Cabotage
    - Foreign-owned domestic carriers
- Stimulate growth of the airline industry through programs that encourage expansion and investment, for example
    - Loan guarantees
    - Removal of barriers that prevent new entrants or expansion by smaller carriers
    - Increase foreign ownership percentage to 49%

- Reduce government-related costs to the airline industry, such as aviation fuel taxes, making profitability easier to achieve and potentially lowering the cost of air fares
- Stimulate the economy at large or travel in particular through (for example) tax reductions or other actions
- Include air access as part of its existing regional and economic development programs to better answer community based access requirements
- Provide data and other information/knowledge tools to stakeholders
- Create an integrated transportation policy framework that considers the changed environment, including the impact of trade agreements, international airline alliances and "common aviation areas" and re-defines the role of governments.

The impact the airline industry has on all of us is infinitely greater than the airline industry itself. It is relatively simple to describe what we need the airline industry to be, but overwhelmingly challenging to achieve it. We want an airline sector that is resilient in the bad times and can flourish in the good. It should provide a key part of the Canadian transportation network to foster economic opportunity. At the same time, it should bring our communities together, and link us to the world. It should be competitive, allowing maximum choice for consumers. Oh, yes, the airlines should make money, too, attracting investors back into an industry that has virtually become a pariah in the markets.

Introduction

This is the third interim report of the Independent Transition Observer on Airline Restructuring. This iteration is something of a departure and expansion from previous work, recognizing that "airline restructuring" has taken on a new and disturbing meaning in the context of the post-September 11th environment and the economic slowdown.

It has been an extraordinarily difficult time for everyone, marked by confusion, frustration and anger. As we struggle to shape the future of the airline industry, clarity, and reasoned debate has never been more important – or more challenging to achieve.

The process of restructuring began with a simple goal: a competitive, healthy airline industry which meets the needs of Canadians. At this writing, the jury is still out. Parts of the airline industry are healthier than they were a few months ago, but there is still a long way to go. Some Canadians' needs are being met, but not all.

Last fall, the picture was especially grim. Capacity had been cut. Canada 3000 failed. Air Canada was reeling. Happily, there have been signs of improvement. Both Air Canada and WestJet (which seemed to ride out the downturn very well) have announced that they will increase their domestic capacity for this summer. Conquest Vacations with Skyservice have accelerated their own new domestic expansion plans, as have some other carriers in Canada.

However, challenges still remain. High yield business travel – Air Canada's key customer group in the past – hasn't rebounded. Capacity could be reduced again if anticipated demand isn't there. Airline passengers will be paying a new security fee that some believe will depress demand for low-fare and short haul air travel. Communities still have issues with the quality and quantity of regional service.

Government air policies have been blamed for the failure to create a competitive airline industry. Bill C-26 is intended to protect Canadians from monopoly pricing and predation, and help ensure a "level playing field" for competitors, but some have questioned if it is adequate in this post-September 11th environment. At least in the short term, the demise of Canada 3000 felt like a blow to the goal of "made in Canada" competitive solution, although a number of carriers have stepped in to fill the breach.

Blaming government is easy, but far too simplistic. The issues are deeper than that. Other nations are facing the same challenges as we are, even when, as in the case of Australia, federal policy is radically different. Swissair, Sabena and Ansett are

some of the national carriers that have collapsed. Others, like Air Canada are still on their feet, but they are reeling, and more may fall before this downward cycle ends.

If there is a pattern it is that the WestJet style carriers world-wide are thriving, and full service carriers like Air Canada are struggling, virtually everywhere you look. Government ownership doesn't seem to make a difference either. State-owned carriers seem to have the same challenges as privately owned airlines. It seems that the high internal costs and complex processes of full-service carriers, the economic downturn and the lingering effects of the terrorist attacks have far more impact on airline health than any government policy, at least in the short term.

The impact the airline industry has on all of us is infinitely greater than the airline industry itself. It is relatively simple to describe what we need the airline industry to be, but overwhelmingly challenging to achieve it. We want an airline sector that can foster economic opportunity. At the same time, it should bring our communities together, and link us to the world. It should be competitive, allowing maximum choice for consumers. Oh, yes, the airlines should make money, too, attracting investors back into an industry that has virtually become a pariah in the markets.

My objectives, in writing this report are

- To examine the current state of the airline industry in Canada
- To assess the efficacy of current government tools (laws, regulations, policies) and identify gaps
- To review the advantages and disadvantages of major recommendations proposed by stakeholders
- To report the impacts of the events of the last six months on stakeholder groups
- To provide information to assist informed debate.

As always, I am indebted to the many people who took time to share their expertise, opinions and experiences with me, and to the many others who debated, provoked and helped shape the various views I've recounted here. My mandate as Independent Transition Observer on Airline Restructuring will be completed in six months, at which time I will release final recommendations. There are no quick fixes or easy answers. Resolution will only result from our combined efforts. I look forward to continuing to meet with Canadians and to work together to find meaningful recommendations for our future.

The last report will be prepared this coming summer, and include the Observer's final recommendations. If you wish to provide input, please contact Debra Ward at Box 30056, Station 250 Greenbank, Ottawa, ON K2H 1A3, tel: 613 274-0691, or toll free at 877 261-0787, fax 613 226 7166, email: transition.observer@rogers.com,

The Legacy of 9/11 and the Economic Slowdown

So much has been written and said about the aftermath of September 11th and the economic slowdown that it is difficult to avoid being facile, repetitive or both. The fact is that we cannot yet assess – or even come to grips – with what the lingering effects might be. This section reports on what has happened in the last months, and speculates on where we might end up.

The airline roller coaster, part one: the economic downturn

The airline industry enjoyed great growth during the mid and latter part of the 1990s, despite a slow start attributed to the Gulf War and recession. Once those problems were behind us, the hot new sector of high tech and the expanded opportunities of global trade put more people on more airplanes than ever before. Low fare alternatives such as WestJet in Canada and Southwest in the U.S. moved non-traditional passengers out of cars and buses and into airline seats. Towards the end of the nineties, it appeared that the airline industry had established itself as both mass transit mode and irreplaceable business tool. Then the rosy picture began to sour.

Clouds appeared on the horizon in 2001, with the dotcom and stock market free fall. High yield passengers – the bread and butter of full-service airlines – stopped buying those expensive airline tickets, and switched to low-fare travel or reduced airline travel significantly. At the same time that revenues slowed, fuel prices soared. It was a bad time for many carriers. In August, Air Canada, which had announced a loss for the previous quarter, released a recovery plan that included capacity and fleet reductions and labour downsizing. But even this belt-tightening left them unprepared for what lay ahead.

The airline roller coaster, part two: September 11th

Then it changed again, and this time, no existing crisis plan could cover the enormity of the use of commercial aircraft as weapons of mass destruction. Away from the carnage and grief, two more prosaic, but important events happened almost immediately: air travel demand shot down and insurance for carriers and airports shot up. In short order, most people wouldn't fly and there was a danger that airports would be forced to close, if their insurance couldn't be paid.

Fortunately, both here and in the United States, governments acted quickly to handle the insurance problem. However, people didn't start getting back onto planes for a while, and air carriers have yet to make up lost ground. Currently, air travel is still down from last year, but the rate of decline is slowing. For example, Air Canada's traffic declined by 17.9% in October, 8.4% in November and only 2.5% in

December, compared with the same period in 2000. And while traffic has increased, the high-yield passenger traffic hasn't yet rebounded. People are still not willing to pay as much as they did only two years ago.

Airline losses are huge. Air Canada posted a loss of $1.25 billion. Transat AT, the parent company of Air Transat has posted a loss of $99 million. WestJet continues to be Canada's major success story, and is expected to post a profit.

At the same time, costs have climbed – Canada's recent imposition of a security fee being only one example[1]. So, now we have an industry that is seeing a one-two-three punch: higher costs, lower yields AND fewer passengers. It is a wonder that any carrier can make money in this situation, and many of them are burning thousands of dollars every day in their efforts to keep flying.

What Killed Canada 3000?

One of the saddest and most unexpected turns of event was the demise of Canada 3000. This airline had introduced a new type of service to Canada, moving from a charter carrier serving vacationers to a national scheduled airline, offering 100 domestic and international destinations. The carrier offered some similar services (meals, movies) as Air Canada, but at a lower price to consumers and with fewer restrictions. It had doubled its market share (albeit to only 9% of the total Canadian market), and seemed to be one of the "made in Canada" competitive solutions sought by the government.

When it failed, it seemed to highlight everything that had gone wrong with the airline industry in Canada. However, since then, it appears that at least some of its capacity is being replaced with either new charter service or low fare options provided by expansion of services by WestJet and Tango.

While some are tempted to lay the blame of C3's end solely on Air Canada and its Tango brand, the truth isn't that simple. Canada 3000 launched into an ambitious expansion program when it purchased Canjet and Royal Aviation. At the same time, its low fares were possible because the planes flew full – 85% load factors to break even, according to some. September 10th was their largest booking day. Then came September 11th. The bottom fell out of its demand. A month later, on October 11th, Tango, which seemed to be on many of the same routes as C3, started accepting bookings for its November 1st launch.

---

[1] The security fee is as follows: $12.00 per one-way trip in Canada; $24 for round-trip travel within Canada; $12.00 for travel to the continental U.S. (the U.S. will charge its own fee on the return portion into Canada); $24.00 for travel to a destination outside Canada and the continental U.S.

Canada 3000 used all of the tools at its disposal. It applied to the Canadian Industrial Relations Board for permission to release part of its labour force. The application was rejected. It discussed a $75 million loan guarantee with the government, but could not produce a business plan that demonstrated how it was going to recover the funding. Last minute negotiations with one of its unions met with no success. Finally, the Competition Commissioner looked at Canada 3000's claim that Air Canada's Tango was anti-competitive, and agreed that it was a "fighting brand". The Competition Bureau was ready to issue a "cease and desist" order against Air Canada. However, it was too late by that point, and Canada 3000 ceased operations on November 9, 2001.

Canada 3000 was seen as a strong carrier, led by able management. It's possible that C3 would have been strong enough to overcome two out of the three challenges: its merger, the plunge in demand or competing with Tango, but it couldn't fight all three.

Government responses to the post-September 11th environment

Given the fact that at least some of C3's problems related to the post-September 11th environment, should the government have tried harder to save the airline? To put the question in its larger context, should the government have introduced a rescue package for carriers following September 11th as was done in the United States? Do these extraordinary times call for extraordinary measures?

Some extraordinary measures were taken. For example, the government indemnified essential aviation services against acts of terrorism as early as September 22nd, and introduced a $160 million fund to reimburse carriers for the time that all air services were grounded immediately following the attack.

However, Canada didn't go as far as the American government, whose recovery package included not only reimbursements for the time that airplanes were on the tarmac but also an additional $10 billion in loan guarantees Carriers are still very much on their own in this country, as they struggle to get back to normal loads and revenues. Was the government's response the right one?

Some have argued that Canadian carriers should have had the same kind of assistance as their American counterparts, even though the U.S. program has been reported to be very complex, with only one carrier securing a loan guarantee to date. However, that view is not universal. Others have argued, with equal vigour, that "propping up" companies is not the answer, and that the marketplace itself is the best route to recovery.

What Could the Government Do?

While the state of the economy seems to have a greater impact on airline service than government policy, the government can still act. No option should be rejected simply because some think "it won't work" or "it didn't work before". A few of the most frequently discussed options are listed below for consideration, and will be reviewed in more detail in the section "Issues and Options for the Future".

The government could:

- Regulate the airline industry, controlling which carriers can fly which routes, at what capacity and at what fares
- Subsidize fares and/or routes
- Liberalize air service provided by foreign carriers, with or without reciprocation
    - Cabotage
    - Foreign-owned domestic carriers
- Stimulate growth of the airline industry through programs that encourage expansion and investment, for example
    - Loan guarantees
    - Removal of barriers that prevent new entrants or expansion by smaller carriers
    - Increase foreign ownership percentage to 49%
- Reduce government-related costs to the airline industry, making profitability easier to achieve
- Stimulate the economy at large or travel in particular through (for example) tax reductions or other actions
- Include air access as part of its existing regional and economic development programs
- Provide data and other information/knowledge tools to stakeholders
- Create an integrated transportation policy framework that considers the changed environment, including the impact of trade agreements, international airline alliances and "common aviation areas" and defines the role of governments.

Ultimately, **what** the government chooses to do will be determined by **why** it is doing it: Is it to protect our made-in-Canada airline industry? To strengthen ties between Canadian communities and citizens? To encourage regional development? To allow people freedom of choice? These questions must be answered before new policy is created.

How safe is safe?

The horror of September 11th's attack clearly showed that the unthinkable could happen anywhere – it could happen here. Our security systems couldn't deal with suicidal terrorists, and the days following September 11th were filled with ideas to seal up any gaps in the system. The gaps have been sealed with a new security program as announced in the December 10th federal budget. And it is to be paid for by passengers.

The new program provides $2.2 billion over the next five years to make air travel more secure in accordance with rigorous new national Transport Canada standards.

To ensure that these standards are met, the Government will create a new federal air security authority. Measures will include:

- Armed undercover police officers on Canadian carriers
- Better-trained personnel to screen passengers and carry-on baggage
- New state-of-the-art explosive detection systems at Canada's airports
- Enhanced policing in airports
- Permanent modifications to aircraft cockpit doors to make them more secure and
- Enhanced security zones at aircraft handling facilities and on tarmacs.

The new security systems, and in particular, the additional cost to travellers has led to a number of concerns. While the measures taken in Canada are similar to those in the United States, the additional cost here is far higher, at $12.00 per one-way trip in North America, and $24.00 internationally. The one-way trip for an American traveller is $2.50US. The concerns expressed by stakeholders in Canada are:

- The unfairness of burdening a certain segment of the Canadian public with a security measure that benefits all of us.
- The negative impact these high fees could have in a time of economic downturn on all travel intentions. Most vulnerable are short-haul and low-fare travel, where price sensitivity is highest. Ironically, by this action the government may reduce travel demand with one hand at the same time that it is working to increase it with the other
- The fee will go into general revenues, not a separate "security" fund. This has led some to consider the security fee simply another tax on consumers
- There seems to be, at this point, no risk assessment attached to the fee and to the measures. How long will passengers pay? What are the risks that they are being protected from? How long will these risks last?

A number of suggestions have been offered to fine-tune and improve this program, including:

- That the costs be shared between taxpayers and passengers, as the risks, and benefits are already shared
- That the fee be re-configured as a percentage of the ticket price and therefore be fairer to consumers purchasing low-fare or short-haul tickets
- That a risk assessment program be established to ensure that the security measures are on track with real-world events, and that adjustments are made accordingly.

What the future may hold

While trying to predict the future is nothing more than educated guessing, some trends are emerging. These could have long lasting impacts on Canada's airline industry, and are worth noting.

- As people's fear of terrorism diminishes over time, the major factor in the airline industry's recovery will be the condition of the economy
- It appears that other carriers are picking up some of Canada 3000's business. Air Canada has taken some of it, of course, but so has WestJet. Charter business seems to be recovering as well. Skyservice, Air Transat and others have announced that they will start to fill the charter gap left by C3.
- Some industry watchers believe that the Tango brand itself is slowing new and competitive scheduled services from entering the market. According to them, new carriers can't wait for the Competition Bureau to assess "anti-competitive" practices under the current procedures, and new or expanding airlines may not be willing or able to compete with Tango. Some have suggested that this is a significant enough problem to further discourage potential investors from entering the market
- Although there are signs that the economy is beginning to recover, the slowdown is far from over. Most analysts see an economic recovery coming in the latter half of 2002. The airline industry may take a longer period to fee! the effects, although a number of analysts are becoming cautiously optimistic that some may see (are predicting?) airlines begin to rebound later this year. However, the high-yield business that is so important to carriers like Air Canada is not rebounding as quickly. Some think it will never return to pre 2001 levels
- Some are predicting that short-haul traffic, such as Ottawa-Toronto or Edmonton-Calgary will see either a long term or permanent decline in demand as it becomes increasing time-efficient and less costly to use alternate modes like rail or road. The two reasons most often cited are long waits at airports and the new security fee
- Some industry watchers believe the airline industry will recover, but will never be the same. Carriers may find that they need a new way of doing business if they hope to be profitable and stable.

The Airline Industry Today

"...despite putting in billions and billions and billions of dollars, the net return to owners from being in the entire airline industry, if you owned it all, and if you put up all this money, is less than zero...So I now have this 800 [telephone] number, and if I ever get the urge to buy an airline stock I dial this number. And I say my name is Warren, and I'm an "air-o-holic," and then this guy talks me down on the other end [of the line]...." Warren Buffett, Berkshire Hathaway [2]

What's Happening in Canada

One of the most critical issues we face is Air Canada's staggering losses and debt load. Because of Air Canada's importance to this country's transportation network, its financial woes are our problem as well. We have to decide quickly what steps should be taken, if any, to protect Canadians.

There are marketplace solutions. Air Canada could restructure its debt, and go through an extensive and fundamental overhaul. It could emerge in stronger condition, but may look like a very different carrier than it does today. Some see Air Canada's role for Canada as too important, and its current state too perilous. One person said "We're putting too many eggs in Air Canada's basket". A number of suggestions for government action have been proposed, some of which would radically change the shape of Canada's airline industry. The suggestions that have been proposed to mitigate our reliance on Air Canada include:

- Relaxing limits to foreign carriers
- Re-regulating the entire industry, including other carriers
- Assuming control over a "new" Air Canada
- Bailing the carrier out, with strict rules around its future operation
- Allowing Canadian carriers to pick up "the slack", and introduce programs to speed the natural process, but allow a new market-based solution to emerge.

For inter-continental travel, Canada is served by a number of major international carriers. However, their convenience is in direct proportion to how closely you live to our international gateway cities. It's easy to get onto a Star Alliance carrier such as United Airlines or Lufthansa via Air Canada, given AC's large domestic network, but it's more complicated (and likely more expensive) if you want to use American Airlines or Cathay Pacific, or any other carrier outside the Star umbrella. Internationally, carriers generally reduce capacity or even eliminate service very quickly if the economics aren't right. Virgin Airlines announced Toronto-London service with huge

[2] PBS Home Video entitled "**WARREN BUFFET *talks business***", 1995

fanfare. (No one will quickly forget the sight of Sir Richard Branson in full hockey regalia). However, Virgin left our market in short order, and with considerably more silence.

The good news right now for consumers and communities is that Air Canada and WestJet are both competing for the same low fare market. Through Tango, AC is offering low-fare, no-restrictions travel to a growing number of Canadian cities. WestJet has been on the same course for years. For the most part, it seems that they are not paralleling each other's routes completely, as AC did with CAI. Although there is overlap, it appears that different networks may be developed. Even better, smaller communities will be benefiting from WestJet or Tango flights. Some areas will be seeing 737 jet service for the first time in years or possibly for the first time ever.

However, there are some differences between WestJet and Tango. WestJet is not only a low-fare operator; it is a low-cost operator that is extremely well capitalized. Tango employs higher priced labour, and is part of an expensive airline in financial turmoil. Perhaps, as some have claimed, Tango will "cannibalize" Air Canada yield. On the other hand, Tango may benefit from the extensive Air Canada network.

Some have questioned the lifespan of Tango. Unlike WestJet, which is and always was in the low-fare business, Tango is a brand created to meet demand. Will it be a permanent part of our airline industry, or will it disappear if Air Canada no longer needs it? Certainly, the demand for low-fare unrestricted tickets seems to be the only growing market segment. The next few months will determine if low-fare airline service will become the wave of the future, or as it was stereotyped in the past, a niche carrier for visiting grannies.

How Do Carriers Compare?

Air Canada

Concerns about Air Canada's financial losses and what they might mean for Canadians have been addressed at the beginning of this section. Even though this is the critical concern, there are other issues to be faced as well. Air Canada is our only national full service airline and historically, our national flag carrier. It carries a lot of baggage, and has become a lightening rod for everything people think is wrong with Canada's airline industry. So much has been said that it is difficult to separate fact from fiction. However, if we are to pass judgement on a private corporation, it is vital that we have the facts needed to do so fairly.

In my view, Air Canada has several issues to deal with:

- The initial promise of an improved carrier and better service to Canadians following the acquisition of Canadian Airlines started to fade by summer of

2000, a time that was hallmarked by delays, confusion and problems for travellers. Air Canada wasn't the only carrier experiencing these problems. In fact, the airline industry globally was a mess that summer. To AC's credit, it attempted to deal with the issues quickly, with the "Air Canada 180 day promise". Subsequently, the airline released its "Customer Service Plan", which deals with some of these concerns. However, from anecdotal reports and in reviewing the report of the Air Travel Complaints Commissioner, there is still a distance to go to restore both customers' and Canadians' confidence in the carrier

- Air Canada must now re-earn customers' trust, rather than simply keep it. This is a difficult task, since they have little or no margin for error. A recent example was the proposed changes to Aeroplan. The airline backtracked on some of the new restrictions, but not before once again angering customers and getting negative publicity
- The cultural differences between Air Canada and Canadian Airlines were quite profound. For those customers who were loyal Canadian Airline users, Air Canada hasn't measured up
- Air Canada has historically responded to new competition by price matching. In the past, this has been more of an issue between airlines. However, what was once acceptable "standard operating procedure" has become a "David and Goliath" battle, with Air Canada in the role of the unfriendly giant
- Communities and consumers feel that they have little influence on Air Canada's decisions, yet must live with, and find ways to deal with, the consequences of those decisions, good or bad. Air Canada must work under unique restrictions and regulations, such as compliance with the Official Languages Act, the commitment to routes until January 2003, etc., giving it less flexibility than other Canadian carriers
- The merger with Canadian Airlines is far from completed, even though the issue has not been top of mind in recent months.

Tango

Tango, using Air Canada employees and Air Canada re-assigned equipment, offers low-fare unrestricted travel. Cities, which have recently lost C3 service, or have been served only by prop aircraft seem to be welcoming Tango as an alternative way of getting low-fare air service. Tango has recently announced its expansion to 21 Canadian cities. Travellers can get Aeroplan points for Tango travel, and use them on Star Alliance carriers. This is seen to be as anti-competitive by some industry watchers.

The brand was deemed anti-competitive against Canada 3000, albeit the ruling was too late to help C3. Some critics have alleged that Tango is "a fighting brand" because the input costs it saves per flight (compared with the cost to run a regular Air Canada flight) are not as significant as the savings offered on fares. Another criticism is that Air Canada is "cannibalizing" its own demand, simply moving Air Canada customers off AC onto Tango.

Air Canada Regional

Air Canada Regional is a single carrier serving small and mid-sized Canadian communities. It was created by the amalgamation of Air BC, Air Ontario, Air Nova and Canadian Regional Air Lines. ACR feeds into Air Canada's network (and Star Alliance) and provides all the benefits that are offered by the mainline carrier.

There are a number of criticisms pointed at this member of Air Canada's family. Most often cited as issues are high fares and the type of equipment on a route, which is usually prop service. (Although regional jet service may be re-instated in some markets later.)

At the same time, ACR is the backbone of regional, networked air travel and offers over 3000 flights a week connecting people to domestic and international destinations through its AC links. It also moves business people and tourists to many smaller regions in the country. In this regard, ACR is seen as an essential part of the Canadian transportation network, and provides Air Canada with valuable "behind the gateway" feed.

Because the carrier serves a number of small communities, it is vulnerable to many of the same challenges as independent regional carriers. These include competition from low-fare jet service serving regional markets, the use of private corporate jets rather than commercial services and competition from other modes.

The amalgamation of the component carriers could be of benefit to both the carrier and consumers, given the regional airline's greater flexibility and more cohesion. The "new" ACR will be watched with interest over the next few months.

LowCostCo

Although not yet launched, this Air Canada-owned carrier is already controversial. Running as a separate entity, it is intended to have lower costs, and provide lower fares, than Air Canada mainline. Some have already called it "anti-competitive". As it is impossible to assess something that doesn't yet exist, a full examination of the implications of this carrier will have to wait. However, some of the elements that people will be watching for will be its routes compared with those of WestJet, its fleet size and whether it will interline or code share with Air Canada mainline.

WestJet

WestJet is a bright spot in an otherwise gloomy picture. It weathered high fuel prices, the economic downturn and September 11th, continued its expansion plans and is continuing to show a profit. Investors tend to agree: share value has doubled since September 11th.

WestJet was styled to get people out of their cars and into WestJet planes. But, what started out as an airline catering to "visiting friends and relatives (VFR)" traffic, has become a major force in Canada's skies. It has expanded to many communities of all sizes in Canada, with its own self contained network. In some communities, it has as much as 50% of the market – a true competitor for Air Canada. In recent months, it has taken some steps that can put it well on the way to entrenching it as a national domestic carrier. For example, it introduced long-haul flights with fewer connections required and is now on the Sabre Computer Reservation System (CRS) making ticket purchases easier. Further expansion into more Canadian communities is expected, including a planned moved into Toronto.

WestJet has built, and continues to build, great customer loyalty. It has a focussed strategic plan, and it stays the course, now entering smaller markets that haven't seen jet service in years, if ever. It is also very clear on communicating what a traveller could expect on one of its flights, and works to exceed that expectation – successfully more often than not.

WestJet is known for keepings its costs low, and passing savings on to its "guests". As a result, it has the ability to fly into small markets and make money with Boeing 737 aircraft on routes that have been considered "marginal" using traditional air service.

Independent Regional Carriers in Canada

Although Air Canada has grabbed most of the media attention, it would be a mistake to discount the size or importance of regional service, and the current and future role of independent regional airlines.

There is a lot of regional flying in Canada, unsurprising for a country of this size. Air Canada, through Air Canada Regional, or in affiliation with independent regional carriers, offers 3172 scheduled flights a week[3]. Independent regional carriers offer 1852 scheduled flights a week.[4] In addition, remote communities also receive non-scheduled service.

---

[3] Status as of November 1, 2001, source: Transport Canada

[4] -Ibid

Some regional carriers have served their communities for decades. Some have had agreements with Air Canada or Canadian Airlines over the years, offering points, being part of the CRS, and so forth. Some were "orphaned" following the merger, and could no longer offer the benefits of network travel.

These carriers have played an integral role in Canada's growth as a country. From the historic role of bush pilots who helped open our north, to today's role of providing the daily needs of medivac, mail and even food to remote communities, the regional carriers have drawn an indelible line across our country. The independent carriers are not responsible to a distant head office. The owners and operators live in the communities they serve. Their continuation and growth is essential to thousands of Canadians.

These carriers have articulated a number of challenges: financing is difficult if not impossible; they feel that Air Canada can shut them down simply by having the deep pockets to wait them out.

AC partners or designated carriers have an automatic advantage over independent regional carriers as they can easily provide services such as interlining, network destinations, prorated fares and easy access on CRS systems. Independent carriers find these services expensive and complex, given their limited resources.

The effects of September 11th, higher costs and lower revenues, are every bit as acute for regional carriers but many of them have fewer resources to fight their way out of the hole into profitability. Some of them, many using prop aircraft, may soon face the additional competition of WestJet's or Tango's low-fare jets which are being deployed in smaller markets across Canada.

Many owners have reported that the difficulty obtaining financing is the biggest challenge they face, followed by Air Canada's dominance. Even the idea of forcing Air Canada to give up capacity to these carriers wouldn't solve the overweening challenge of capitalization.

Air Canada will be able to vacate routes beginning next January. Many are of the view that this can open the door to new opportunities for independent airlines, but only if the can get the financing they need to expand.

What's happening worldwide

Few knowledgeable industry-watchers were surprised that the airline industry turned from profitability to red ink in 2001, although some may have been shocked by the speed of events. It has long been known that traditional airlines are expensive to

operate, have few avoidable costs and rely on other sectors of the economy to drive demand.

A deregulated airline industry is still a relatively new phenomenon. Designed to increase competition, consumer choice and efficiency, deregulation has also left carriers vulnerable to economic and social upheaval. And heave they did, after September 11th. While the industry seems to be settling in to a new norm, it has suffered, and recovery will be slow. Seemingly unshakable carriers, like Swissair are gone, and some others have become virtually charity cases. The only bright spots are the low-fare carriers, still making money, still expanding.

In the United States, a kind of balance has been achieved, with most of the major operators controlling their own "fortress" hub and spoke systems. Few challenge each other directly at their centres of strength. If a new entrant comes in, established carriers respond quickly, lowering prices, and (in cases of predation) dumping capacity, in order to retain market share. Carriers are further buttressed by membership in international alliances. Alliances work as virtual global airlines, with various members responsible for certain routes.

General airline types in North America

Full service carriers. Traditionally rely on high-yield traveller demand for core revenue. Offer enhanced services such as frequent flyer points, high frequencies, business class travel, etc. Costs, including fleet, labour, etc, tend to be high. Most are highly networked and serve national and international destinations and are members of global alliances. Many were "national carriers" prior to deregulation. In other regions of the world, many are still partially or totally owned by government. Most have been harmed by the events of 2001 and many are expected to show continuing losses. Examples include Air Canada, United Airlines, British Airways, etc.

Low-fare carriers. In North America, they fly domestic routes only. Keep costs and prices low by offering good, basic service. No interlining with other carriers, minimal services on board, no meals, no reserved seating, etc. These carriers have shown growth even after the economic downturn and September 11th. Also tend to utilize secondary airports and to stimulate travel through pricing. Examples include WestJet and Southwest.

Charter carriers. These carriers focus on vacation travel routes. Generally, tickets are purchased by tour operators as part of an overall holiday package, and re-sold to consumers. However, charters can sell single tickets and Canadian destinations if they wish. Examples include Air Transat.

Regional carriers. May be affiliated with major carrier or independent. Offer services to smaller and remote communities on regional jets or prop aircraft. Canadian examples include Bearskin Air, Hawkair and Air Creebec. Some are fully owned subsidiaries of major carriers: for example, Air Canada Regional is fully owned by Air Canada.

The Government Framework

"Transportation is essential to our well-being. Canadians need a reliable, safe and sustainable transportation system to connect our communities, and to connect us with our trading partners. Transport Canada works to help ensure that Canadians have the best transportation system — not by owning and operating the system as in the past, but by developing and administering policies, regulations and programs for a safe, efficient and environmentally friendly transportation system; contributing to Canada's economic growth and social development; and, protecting the physical environment". Transport Canada, 2001-2002 Estimates, A Report on Plans and Priorities

One of the issues that has been discussed in recent months is the role of government in the airline industry. How effective are current policies and regulations in today's environment? What is the framework that guides government decisions? What is transportation policy for? This section looks at the role of transportation policy, how air policy compares to other modes and examines the efficacy of some of the key provisions in Bill C-26 and in the Air Canada undertakings.

There is a distinction between national policy and transportation policy. As defined by the MacPherson commission report in 1961, "national policy refers to the broadest goals: achieving a national identity and unity, economic development but accompanied by concepts of equality and justice, social welfare, and so on. Transportation may play a role in reaching these objectives, but the focus of national transportation policy is the health and performance of the national transportation system"[5].

Canadian air policy vs. other countries

Many people have referred to air policy in other countries. How, for example, Australia seems to have similar challenges as Canada, but responds with a far more liberalized policy. Or, what the American are doing that we might not be. Given all the comparisons being made, it is informative to examine some of these policies and see which countries, if any, are further ahead than we are, and what lessons we can learn from them.

It appears that despite the very different national policies that exist, the outcomes and challenges are scarily similar. It seems that government policies, regardless of what they are, have far less of an effect on the airline industry than factors such as the health of economy, how the airline industry functions as a sector and so on. This has enormous implications for those who look to the federal government to "fix" the airline industry. Issues that all countries have in common include

- Shift from protected "national carriers" to market competition
- Service to small and remote communities

[5] *Vision and Balance*, Report of the Canada Transportation Act Review Panel, June 2001

- Security and safety
- Government spending vs. user-pay
- Balancing consumer protection with a free-market environment (e.g. anti-monopoly/predation legislation, consumer protection, airline mergers).

The next few pages review some key Canadian policies and contrast them with their equivalents in Australia, the United States and Europe. Whenever possible, outcomes are also reviewed.

Currently, some key Canadian transportation policies favour:

- Allowing market pressures to be the primary force in shaping transportation
- Shifting to a user-pay system (airports, NavCanada, security, etc.)
- Keeping government responsible for oversight and regulations on safety and security issues
- Keeping Canadian carriers Canadian-owned and controlled (foreign ownership maximum is 25%)
- Allowing any Canadian carrier to fly anywhere in Canada
- Allowing an "open skies" agreement with the United States: American carriers can fly to any Canadian destination. Canadian carriers have the same ability to fly to any American city as well
- Negotiating international agreements (e.g. bilaterals) on a reciprocal basis only, providing Canadian airlines with similar opportunities in other countries as are given to foreign carriers here
- Providing ownership/support of remote airports.

Unlike some other countries, Canada does not currently support or provide:

- Transport Canada funding to directly support the cost of maintaining scheduled air service to communities. However, other departments may be providing support on an ad hoc basis, based on regional needs.
- Support or financial programs that are designed specifically to encourage or develop new air services
- Multi-lateral air agreements
- Detailed aviation data for use by stakeholder groups.

Some provisions were re-tooled post September 11th. Government:

- Provided an indemnity for third-party war and terrorism liabilities for essential aviation service operators in Canada
- Introduced a wide range of new measures to enhance the security of operations at Canada's airports

- Allocated $160 million to compensate Canadian air carriers and specialty air operators for losses resulting from the closure of Canada's airspace following the terrorist attacks in the United States on September 11, 2001
- Introduced legislation to remove the 15 per cent limit on individual ownership of shares in Air Canada
- Created a new Canadian Air Transport Security Authority responsible for the provision of key air security services. The Authority will be a federal entity and will report to the Minister of Transport
- Introduced revisions to the Competition Act to enhance its ability to react to anti-competitive behaviour.

The Australian Example

Government policy
Foreigners can own 100% of domestic carriers, if the company involved set up an Australian head office and its aircraft are registered with that country. As well, international carriers can fly to any regional Australian city, without reciprocation. However, this does not include the major four - Sydney, Melbourne, Brisbane and Perth. International carriers can have foreign ownership of up to 49%. As a result, Ansett was owned 49% by foreigners (Air New Zealand and Singapore Air) and Richard Branson introduced "Virgin Blue" as a foreign owned, domestic carrier.

Australian airline industry
Subsequent to a major shake up in Australian airline sector (the demise of Ansett, which handled 40% of the domestic market, and Qantas' purchase of Impulse, an Australian-owned domestic carrier) Virgin now serves 26 city-pairs, and is now running a "national" service. Qantas may also purchase what remains of Ansett, despite the reservations of the competition watchdog, giving that former national flag carrier greater dominance. Meanwhile, an Australian-owned company may buy a controlling stake in Virgin Blue. According to one Australian airline-watcher, Qantas has 80% of the market, Virgin Blue, 10% and "Ansett II", 10%.

In response to the turmoil, the federal government introduced a temporary "Rapid Recovery Scheme", to keep routes active in regional areas. However, that pool of funding is drying up, and some routes have not recovered to financially viable levels, leaving the continuing problem of regional service on the front burner.

The Australian government uses a number of programs to support air service, including:

- Remote Air Service Subsidy for remote and isolated communities requiring basic services: fresh food, mail, educational materials, medical supplies, and the carriage of passengers, spending about $10.4 million (Australian) over five years. This subsidy does not appear to apply to rural communities.
- Other forms of assistance that are indirect, such as some reductions in taxes and charges.
- An attempt to create the "right business environment" which could encourage air service demand. The goal is to achieve a dynamic economy featuring low interest rates, low unemployment and lower business taxes. This aim is supported by a number of business and community support programs that are outside of the Department of Transport's purview.

Even prior to the collapse of Ansett, at least one state (the equivalent of our provinces) created its own "Ministerial Task Force on Regional Air Service" to deal with longer term issues. Although its current focus is on keeping a basic level of service, its ultimate goal is to overcome the challenge of maintaining services on financially unviable routes.

The American Example

Government policy
Foreigners cannot own American airlines. According to the Department of Transportation, "Only 'citizens of the United States' may operate aircraft in domestic air services and may provide international scheduled and non-scheduled air services as U.S. air carriers". The term "citizen of the United States" is defined by statute to be: (a) an individual who is a U.S citizen; (b) a partnership in which each member is a U.S. citizen or (c) a U.S. corporation of which the president and at least two/thirds of the board of directors are U.S. citizens, and at least 75% of the voting interest in the corporation is owned or controlled by U.S. citizens."

U.S airline industry
Major carriers dominate their own "fortress" hubs, and control as much as 80% of the traffic out of these areas. The U.S. industry is a combination of a few major international players, which deploy out of their own hubs (e.g. American Airlines, United Airline, Continental, etc.), low fare carriers such as Southwest and regional carriers (some independent, some affiliated with majors). Some major carriers, such as Pan Am, have gone bankrupt over the years. Others have been seeking merger (e.g. United and USAir), despite opposition from some members of Congress. Some have estimated the percentage of start up failures to be as high as 97%. Many unions have scope clauses that limit American carrier ownership of non-American airlines.

The U.S. government uses a number of programs to support air service, notably:
Essential Services. This program provides funding for "a minimum level of service" to connect a community to a hub, as specified through the program. The appropriation has varied from year to year, and was reduced to $25.9 million in 1997. Finally, the sunset clauses were removed, and in 1998, $50 million annual funding was realized through the Rural Air Services Survival Act. Air carriers are invited to submit a proposal for subsidized service, and the provider is selected based on several criteria. Generally, two to four daily flights using 19-seaters are subsidized to one hub. Communities that are "within a reasonable drive" of a major hub airport are not eligible (within 70 driving miles, or about 110 kilometres). Twenty-six communities in Alaska and 78 in the continental U.S. are currently subsidized. Anecdotally, some of these services are not well used, as travellers ignore the hub-spoke connection in favour of a low-fare carrier in their region.

As well, a recovery program was instituted post-September 11th to assist carriers. Carriers were eligible for $5 billion in relief relating directly to the short-term effects of September 11th. An additional $10 billion is available on an "as needed" basis for loan guarantees. Airlines must submit their recovery plans to a federal Task Force to access these funds.

There are also a number of federal rural development programs available to assist in diversifying and increasing economic opportunities in rural or remote regions.

An advocacy organization "Regional Aviation Partners" has been created, and represents regional airline companies, aircraft manufacturers, and city, county, and state governments, airports, chambers of commerce, business organizations and hospitality organizations. Its goal is to represent all facets of regional aviation and the interests of small, rural, underserved communities that were negatively impacted by deregulation of the airline industry in 1978.

The European Union Example

Government policy (from 1992)
This agreement between member states continues the liberalization process and allows for cross-border airline mergers and takeovers and also permits airlines from one member state to set up operating subsidiaries in other member states. While bilateral agreements still exist between member and non-member states, this may soon change. On January 31st of this year, the Advocate General of the European court found that bilateral open skies agreements were contrary to EU "community law". Though non-binding, the Advocate General's findings are usually endorsed by the court. A court ruling is expected in mid-2002. This approval would allow the EU to pursue a multi-lateral approach to open skies agreements. Member states may continue to regulate access to domestic routes, but only without discrimination on grounds of nationality of ownership and air carrier identity.

A member state may impose a public service obligation in respect of scheduled services to an airport in a peripheral or development region or on a thin route to a regional airport, if the route is vital to the economic development of the region and if adequate services would not otherwise exist. Exclusivity may be conferred for three years on any carrier that agrees to start a service on most such routes where there is none, but this right must be offered by public tender throughout the EC.

No capacity limitations may be applied between member states, although the Commission may authorize stabilizing measures if this leads to serious financial damage for the scheduled carriers of a member state.

European airline industry
While some of the effects of liberalization are beginning to be felt, the European airline community hasn't yet experienced its full effect. Following September 11th, some airlines have either collapsed or are currently on state "life support" including Swissair and Sabena.

A few are 100% privately owned, such as BA, but most still have some state ownership provisions (e.g. Air France, Alitalia, TAP, etc.)

Some low fare carriers, notably Ryanair, which is serving 50 communities in 12 countries, are making major inroads into European markets.

Anecdotally, some member states subsidize services to remote communities. However, given the existing rail and road systems, these programs appear to be quite small, and tied into regional and rural recovery/development programs

The Provisions of C-26

July 2000, Bill C-26 returned some powers to the government, which were intended, in government's own words "*...to ensure an orderly restructuring of Canada's airline industry, with the least possible disruption to communities, the travelling public and to airline employees. In addition to the safety tenet, the legislation flowed from* ***five basic principles: protection from price gouging, protection of service to small communities, the fair treatment of employees, the fostering of competition, and the maintenance of Canadian ownership and control. The legislation includes measures respecting major airline mergers and acquisitions, revised exit notice provisions, expanded oversight of domestic prices, new powers in the area of anti-competitive behaviour by airlines, and expanded responsibility for Air Canada to ensure the provision of services to the public in both official languages. In terms of the airline industry, domestic issues will continue to focus on consumer choice and protection, service to small communities, and adequate access to airport infrastructure by new entrants*** *(emphasis mine).* " Transport Canada, 2001-2002 Estimates, A Report on Plans and Priorities.

However, these powers do not turn back the clock to a government-controlled airline industry. The airline industry remains, for the most part, a demand-driven service, and cannot be used directly by government to further economic or social policy ends.

Anti-Competitive Behaviour (Competition Bureau)

Bill C-26 introduced amendments to sections of the Competition Act to prohibit the abuse of a dominant market position, as it applies to the operation of a domestic airline service. The statute defines "anti-competitive acts". As well, the Commissioner of Competition can issue a temporary "cease and desist order" when an inquiry has been commenced and the Commissioner has reason to believe that competition will be harmed or a competitor eliminated if the order is not made.

The anti-competitive statute and undertakings have come under criticism in recent months. Despite the "cease and desist" ability, many have complained that the system cannot respond quickly enough. WestJet's claim of predation against Air Canada has yet to be adjudicated by the Competition Tribunal. For its part, Air Canada believes that the anti-competition provisions unfairly restrict its ability to compete with other carriers by putting lower-fare inventory into the marketplace.

Some of the key measures to protect Canadians and Canadian carriers from Air Canada's dominance are included in a series of "undertakings" between Air Canada and the government. Some of these are:

- Air Canada agreed to surrender 42 departure/arrival slots in Toronto
- Air Canada must provide Aeroplan points to existing carriers and new entrants (for carriers with revenues of less than $250 million annually).

- Air Canada must interline or offer joint fares with any Canadian carrier, providing the carrier meets reasonable industry standards, and that these fares be clearly displayed
- Air Canada must surrender a certain percentage of airport facilities where AC ticketing/check in positions exceeds 60%
- Travel agents' "overrides"(i.e. bonuses) on domestic Air Canada tickets can no longer be based on revenue performance or market share for domestic services, but on international and transborder share instead.

Issues that have arisen include:

- Travel agents have reported that the override program has had at least one unintended consequence. In order for agents to achieve a higher level of income on domestic sales, they must sell Air Canada internationally, potentially impacting sales of other international carriers that serve Canada. The bonus is critical to the survival of some travel agencies, as the "base" commission is very low – and some say do not even cover the cost of ticket issuance. It is in their self-interest to maximize their sales of Air Canada internationally, but it might not always be in the best interest of the consumer
- Many have voiced a concern that the trying to determine "avoidable costs", the current standard being used, is not practical. They have said that the formula is too complicated, arbitrary and that it would be very difficult to extract the appropriate accurate information from the dominant carrier in a timely way. A final criticism, since addressed, was the lack of financial damages if a carrier were found guilty of anti-competitive practices, leading some to speculate that without significant financial penalty, there would be little in the Act to ensure compliance.

Recently two amendments have been tabled to address perceived inadequacies in the present *Competition Act* with respect to the airline industry

- Closing the gap that can occur after the expiry of temporary cease and desist orders issued by the Commissioner against a competitor, by permitting extensions of temporary orders until the Commissioner has received the relevant information to determine whether to file an application with the Tribunal; and
- Permitting the Tribunal to assess an administrative monetary penalty against an airline, when it has issued an order under the abuse of dominance section of the *Act*, to a maximum of $15 million.

Government viewed these measures as necessary, given the instability in the airline industry post September 11th. The effectiveness of these changes will be monitored and reported on in the next report of the Observer.

Effectiveness

Despite these changes, there is still some concern within the aviation and stakeholder communities that the new amendments do not go far enough. This is still a "complaints-driven" process, and the paperwork must be done before action can be taken. Some call this an onerous burden for a smaller carrier that perceives itself to be "under attack" by the dominant carrier.

There is also the problem of what does and does not constitute predatory behaviour. It is not necessarily predatory to compete head-to-head. Air Canada believes it is not acting anti-competitively if it simply matches prices with a competitor on a route, even if the competitor pulls out of that route as a result – it simply won the contest.

The impact of Air Canada's competitive presence in the marketplace is far subtler than merely a matter of price according to some of the other carriers. Even though the undertakings require Air Canada to provide some perks, such as Aeroplan and interline agreements to other carriers, they, unlike Air Canada or AC-owned carriers, have to pay for these add-ons and manage them, raising the cost of the ticket and the administrative burden for small airlines.

Some people have identified gaps between what the undertakings were intended to do, versus what they are actually doing. The problems noted include:

- If a small carrier wishes to have interline services with Air Canada, it must become a member of IATA (International Air Transport Association), which could be expensive and burdensome
- In the Aeroplan contract, there is a requirement for AC to conduct a safety audit of the participating airline, at that carrier's expense. In some of the carriers' view, this is an unnecessary burden as safety audits are already conducted by Transport Canada and are part of the criteria for issuing an Operating Certificate
- The processes of filing a complaint, appearing before the Tribunal, etc. favour the dominant carrier which already has a legal department, researchers, etc., rather than the smaller carrier which must find the resources to take, and support, its actions.

Finally, the most controversial element not addressed by current legislation is Air Canada's ability to establish low-fare competitors in the marketplace. Many have claimed that Tango is a "fighting" brand, there simply to punish the competition. Some saw that brand as the "final straw" in Canada 3000's demise. Air Canada's western low-cost carrier, yet to be launched, is also seen by some as a direct assault against WestJet and perhaps regional independent carriers as well. Since its inception, Tango has changed some of its routes, and according to some travel agents, routinely cancelled flights – putting their passengers on Air Canada mainline instead. These passengers obviously enjoy the benefit of paying for low-fare, minimal service, but reaping the reward of full-service, once the switch is made. They are not

likely to complain. In a recent radio interview, one travel agent claimed that some people are intentionally booking Tango in the hope that the flight would be cancelled and they could move up to Air Canada.

Air Canada appears equally unhappy with the requirements, although from a totally different perspective. Air Canada sees these new products as an important way to attract passengers who want low-fare options at a lower cost to the carrier. The airline sees the introduction as leading to positive competition for travellers while helping the airline return to profitability. As any other business, Air Canada's ability to brand, set prices and deliver services based on current consumer needs is critical to its future. However, some analysts believe that Tango, which offers low-fares but still has many of the high costs of Air Canada, cannot be sustained for the longer term.

Our need to resolve these challenges is particularly acute. Many carriers have reported that Air Canada's competitive strategies, legal or not, are the single most critical factor that chills investment and expansion by smaller carriers. Air Canada is unsure itself of the rules of the game, and claims that its inability to respond to the demands of the marketplace harms not only the company, but also consumers who want greater choice.

What is Anti-Competitive by Law?

(*a*) Operating capacity on a route or routes at fares that do not cover the avoidable cost of providing the service, that is all costs that could be avoided if the service is not provided,

(*b*) Increasing capacity on a route or routes at fares that do not cover the avoidable cost of providing the service, that is all costs that could be avoided if the service is not provided,

(*c*) Use of a low-cost second-brand carrier in a manner described in paragraphs (*a*) and (*b*) above,

(*d*) Pre-empting airport facilities or services required for the operation of a competing carrier,

(*e*) Pre-empting take-off and landing slots required for the operation of a competing carrier, to the extent not governed by regulation,

(*f*) Refusing to make available on usual trade terms, unused or surplus airport facilities or services required for the operation of a competing carrier,

(*g*) Using commission overrides or other inducements to travel agents to sell only or primarily the flights of the offering carrier for the purpose of eliminating or disciplining a competitor or impeding entry into or expansion of a competitor in a market,

(*h*) Using the offer of more than the usual awards in a frequent flyer program, for the purpose of eliminating or disciplining a competitor or impeding entry into or expansion of a competitor in a market.

Protection from price gouging on monopoly routes within Canada (Canadian Transportation Agency)

Current legislation to protect consumers from gouging does just that and no more. It does nothing to address the cost of tickets generally, only those sold on monopoly routes. It doesn't help individuals get lower fares that may be available on other routes because of the presence of airlines such as Westjet. On complaint or for a limited period of time on its own motion, it allows government to disallow, roll back or refund any "unreasonable" fares or rates on monopoly routes or to add fares or rates if they are absent on monopoly routes but available on similar competitive routes operated by the carrier within Canada.

Of 41 domestic pricing complaints received by the Canadian Transportation Agency, since July 5, 2000, 9 were withdrawn by the complainants, 15 are still in progress and 17 resulted in rulings. Of these, 12 were dismissed as they were not in the Agency's jurisdiction, (3 were pre-July 5, 2000 and 9 were not "monopoly" carriers: i.e. not the only person providing service between the two points within the meaning of section 66 of the Act). Of the five remaining, three were found in favour of the carrier (fare or rate published or offered was not unreasonable and/or range of fares offered was not inadequate) and two were found in favour of the complainant (fare published or offered was unreasonable and/or range of fares offered was inadequate)

The two reports that have been issued by the Air Travel Complaints Commissioner suggest that airfares are a minor part of the complaints his office has received, accounting for 4.3% of complaints received between July and December 2000 and 3.4% of those received between January and June 2001.

This leads to two questions: how effective is the CTA in dealing with price gouging, and how important is this role? Views differ. For example, the Public Interest Advocacy Centre's recent paper on the airline industry advocated a broadening of the CTA's powers, including the authority to review the actual cost of all air fares in Canada and to approve or change pricing for different classes of tickets, among other expanded powers, saying *"The adherence to a failed liberalized market orthodoxy and ineffective means of redress has left passengers as little more than paying pawns in the system."*[6] The Canada Transportation Act review panel, on the other side of the spectrum, recommended that the powers be removed entirely, saying *"The Panel is concerned that the Agency has been saddled with exceedingly complex responsibilities that are difficult to fulfil in a timely and effective manner...Price regulation is a costly and slow process and one that is especially ill-suited to an industry characterized by frequent and rapid price changes."*[7]

---

[6] *High Hopes and Low Standards! The Life and Times of Airline Travel in Canada*, Andrew Reddick, PIAC, 2001

[7] *Vision and Balance*, Report of the Canada Transportation Act Review Panel, June 2001

Effectiveness

Along with very different prescriptions as outlined above, some general comments and observations note the following possible limitations to our current legislation

- Detailed information from the airlines must be requested each time, making the assessment process slow and cumbersome
- The CTA may require more resources to ably monitor the airline industry and rule in a timely way
- The concept of "reasonable" vs. "unreasonable" is still being developed, and there are no transparent guidelines as to what these are
- There is a potential conflict or area of confusion between the CTA and the Competition Bureau, which monitors and has powers concerning predatory practices, not high prices
- There is some confusion about whether certain protections fall under provincial jurisdiction through "consumer protection acts" or are a responsibility of the federal government though the CTA or another department.

MONOPOLY FARES

Under C-26, section 66 of the Canada Transportation Act is replaced with:

Unreasonable fares or rates

(1) If, on complaint in writing to the Agency by any person, the Agency finds that a licensee, including affiliated licensees, is the only person providing a domestic service between two points and that a fare, cargo rate or increase in a fare or cargo rate published or offered in respect of the service is unreasonable, the Agency may, by order,

(*a*) Disallow the fare, rate or increase

(*b*) Direct the licensee to amend its tariff by reducing the fare, rate or increase by the amounts and for the periods that the Agency considers reasonable in the circumstances; or

(*c*) Direct the licensee, if practicable, to refund amounts specified by the Agency, with interest calculated in the prescribed manner, to persons determined by the Agency to have been overcharged by the licensee.

Complaint of inadequate range of fares or rates

(2) If, on complaint in writing to the Agency by any person, the Agency finds that a licensee, including affiliated licensees, is the only person providing a domestic service between two points and that it is offering an inadequate range of fares or cargo rates in respect of that service, the Agency may, by order, direct the licensee, for a period that the Agency considers reasonable in the circumstances, to publish and apply in respect of that service one or more additional fares or cargo rates that the Agency considers reasonable in the circumstances.

Relevant information

(3) When making a finding under subsection (1) or (2) that a fare, cargo rate or increase in a fare or cargo rate published or offered in respect of a domestic service between two points is unreasonable or that a licensee is offering an inadequate range of fares or cargo rates in respect of a domestic service between two points, the Agency shall consider

(*a*) Historical data respecting fares or cargo rates applicable to domestic services between those two points

(*b*) Fares or cargo rates applicable to similar domestic services offered by the licensee and one or more other licensees using similar aircraft, including terms and conditions of carriage and, in the case of fares, the number of seats available at those fares;

(*b*.1) The competition from other modes of transportation, if the finding is in respect of a cargo rate, an increase in a cargo rate or a range of cargo rates; and

(*c*) Any other information that may be provided by the licensee, including information that the licensee provides under section 83.

Alternative Domestic Services

(4) The Agency may find that a licensee is the only person providing a domestic service between two points if every alternative domestic service between those points is, in the opinion of the Agency, unreasonable, taking into consideration the number of stops, the number of seats offered, the frequency of service, the flight connections and the total travel time.

Protection of service to small communities (Canadian Transportation Agency)

This piece of the legislation ensures that no one loses domestic service without notification. However, there are larger issues that the provision does not cover, such as

- The impact of loss of service on communities
- The challenge of developing and financing regional access strategies
- Challenges and opportunities for new entrants

Following the merger, Air Canada agreed to continue to serve all Canadian communities that were served by AC, Canadian Airlines Ltd or their regional affiliates until January 4, 2003. As well, new provisions were added to the Canada Transportation Act, which require air carriers to give 120 days notice before discontinuing year-round non-stop scheduled air services between two points in Canada where the proposed discontinuance of service will result in a significant reduction of weekly passenger-carrying capacity between those two points.

It is expected that the full impact of this legislation will not be felt until Air Canada begins to vacate routes in 2003. However, for the purposes of comparison, here are the rulings to date.

Exit provisions

To date, post, July 5, 2000, the Canadian Transportation Agency received 30 discontinuance complaints. Twenty-six dealt with situations where the notice requirements before exiting did not apply. For example, the complaints concerned points where more than one other carrier was providing service. Three complaints were withdrawn and one resulted in an Agency ruling that dismissed the complaint. As well, a number of carriers requested a reduction of notice period or exemption from giving notice. Of these 14 cases, the Agency required some form of notification in eleven cases and exemptions were granted in three. It should be noted that these are based on common-sense approaches to the real world, for example in the case of bankruptcy or when one carrier was taken over by another. It is expected that these new powers will be tested more rigorously once Air Canada itself can exit routes.

Effectiveness

The Canada Transportation Act Review Panel noted a concern that the 120-day exit provision might not allow time for needed consultations and recommended that the period of notification of termination of service be extended to 180 days.[8]

The CTA Review Panel also expressed a view, echoed by many that Air Canada's ability to exit routes may well open the door to new opportunities for other carriers and communities.

EXIT PROVISIONS

Under C-26, sub-section 64(2) and (3) of the Canada Transportation Act is replaced with:

Notice of discontinuance of certain services
(1.1) If a licensee proposes to discontinue its year-round non-stop scheduled air service between two points in Canada and that discontinuance would result in a reduction, as compared to the week before the proposal is to take effect, of at least 50% of the weekly passenger-carrying capacity of all licensees operating year-round non-stop scheduled air services between those two points, the licensee shall give notice of the proposal in the prescribed form and manner to the prescribed persons.

Discussion with elected officials
(1.2) A licensee shall, as soon as practicable after giving notice under subsection (1) or (1.1), provide an opportunity for elected officials of the municipal or local government of the community of the point or points, as the case may be, to meet and discuss with the licensee the impact of the proposed discontinuance or reduction.

Notice period
(2) A licensee shall not implement a proposal referred to in subsection (1) or (1.1) until the expiry of 120 days, or 30 days if the service referred to in that subsection has been in operation for less than one year, after the notice is given or until the expiry of any shorter period that the Agency may, on application by the licensee, specify by order.

Considerations re whether exemption to be granted
(3) In considering whether to specify a shorter period under subsection (2), the Agency shall have regard to
(*a*) The adequacy of alternative modes of public transportation available at or in the vicinity of the point referred to in subsection (1) or between the points referred to in subsection (1.1)
(*b*) Other means by which air service to the point or between the points is or is likely to be provided;
(*c*) Whether the licensee has complied with subsection (1.2); and
(*d*) The particular circumstances of the licensee.

Definition of `"non-stop scheduled air service"
(4) In this section, `"non-stop scheduled air service" means an air service operated between two points without any stops in accordance with a published timetable or on a regular basis.

[8] *Vision and Balance*, -Ibid

Tariffs (Canadian Transportation Agency)

Tariffs are the conditions under which a carrier provides its services. Unfortunately, it appears unlikely that many passengers know what those rules are in any detail.

The air carrier's tariff contains all its fares, rates, charges, and terms and conditions of carriage. A ticket is proof of payment and only contains some of the information that appears in a tariff. The tariffs cover a number of things such as: limits or restrictions on the weight or size of baggage, compensation for lost, delayed or damaged luggage, compensation for denied boarding (bumping), and the carrier's rules concerning the carriage of persons with disabilities or minors. The tariffs must be published by law, but in practical terms, they are long and complex and not readily accessed by the public. Carriers are required, by law, to make their tariff or portions of their tariff available upon request.

The Canadian Transportation Agency can deal with two types of tariff complaints: first, if the carrier has failed to apply the terms and conditions of carriage, and second, if the conditions themselves are unreasonable. These complaints can concern travel within Canada, or international travel to or from Canada provided by Canadian or foreign carriers.

If the Agency finds that a carrier failed to apply its terms and conditions of carriage, the carrier will be ordered to do so. Under some circumstances, it could also be ordered to compensate the passengers or shippers. The Agency could also fine the carrier if the Agency found that the carrier had not applied its tariff.

If the Agency finds that a term or condition of carriage is unreasonable or unduly discriminatory, it may disallow the term or condition in question, and may substitute a different term or condition in its place.

From July 5, 2000 to December 31, 2001, the CTA received 12 complaints concerning a carrier's failure to respect its domestic tariff. Five complaints are still active; staff resolved six and one required a ruling (dismissed due to bankruptcy). There were 34 complaints that the terms and conditions of the tariff were unreasonable or unduly discriminatory. Eleven are active. Twenty-three were disposed of by the agency, staff resolved 17 and there were six agency rulings – all dismissals.

There were 36 international tariff consumer complaints. Ten are active, staff has resolved 23 and there were three agency rulings – all dismissals.

Effectiveness

- The CTA has new powers to ensure that carriers have terms and conditions that are reasonable and non-discriminatory. Action is complaints-driven
- It appears that public recourse is of limited use as the provisions of the tariffs are not well known
- Although hard data is lacking, it appears that issues brought to the attention of the CTA might be articulated more clearly and resolved more forthrightly if the tariffs themselves were better known and understood by travellers
- The tariffs are complex legal documents. It is uncertain whether a majority of travellers would realistically be able to use the tariff as a tool to protect themselves or to understand if or when the carrier has failed to respect the tariff. Moreover, terms under the tariff change between carriers, adding to the confusion.

The issues around tariffs are quite significant, starting with the notion that few airline passengers know that the tariff exists. Perhaps some do not even read the "terms and conditions" that accompany their ticket. The carriers create their own tariffs – in effect laying out the conditions of how much we pay, and what we get for it. Essentially, from the passengers' point of view, the contract between passenger and carrier may be incomplete. The passenger may not have a clear idea of what s/he has just purchased. Without knowledge, there is little opportunity to assess, dispute and redress, if necessary, the terms of carriage.

This issue is being recognized globally, and some carriers are beginning to develop tariff documents that are more accessible and easier to understand. This is an action that carriers can take independent of government to improve their relationships with customers.

Contents of Tariffs

Every tariff shall contain

(*a*) The name of the issuing air carrier and the name, title and full address of the officer or agent issuing the tariff;
(*b*) The tariff number, and the title that describes the tariff contents;
(*c*) The dates of publication, coming into effect and expiration of the tariff, if it is to expire on a specific date;
(*d*) A description of the points or areas from and to which or between which the tariff applies;
(*e*) In the case of a joint tariff, a list of all participating air carriers
(*f*) A table of contents showing the exact location where information under general headings is to be found;
(*g*) Where applicable, an index of all goods for which commodity tolls are specified, with reference to each item or page of the tariff in which any of the goods are shown
(*h*) An index of points from, to or between which tolls apply, showing the province or territory in which the points are located
(*i*) A list of the airports, aerodromes or other facilities used with respect to each point shown in the tariff;
(*j*) Where applicable, information respecting prepayment requirements and restrictions and information respecting non-acceptance and non-delivery of goods, unless reference is given to another tariff number in which that information is contained
(*k*) A full explanation of all abbreviations, notes, reference marks, symbols and technical terms used in the tariff and, where a reference mark or symbol is used on a page, an explanation of it on that page or a reference thereon to the page on which the explanation is given;
(*l*) The terms and conditions governing the tariff, generally, stated in such a way that it is clear as to how the terms and conditions apply to the tolls named in the tariff;
(*m*) Any special terms and conditions that apply to a particular toll and, where the toll appears on a page, a reference on that page to the page on which those terms and conditions appear;
(*n*) The terms and conditions of carriage, clearly stating the air carrier's policy in respect of at least the following matters, namely,
(I) The carriage of persons with disabilities,
(ii) Acceptance of children,
(iii) Compensation for denial of boarding as a result of overbooking,
(iv) Passenger re-routing,
(v) Failure to operate the service or failure to operate on schedule,
(vi) Refunds for services purchased but not used, whether in whole or in part, either as a result of the client's unwillingness or inability to continue or the air carrier's inability to provide the service for any reason,
(vii) Ticket reservation, cancellation, confirmation, validity and loss,
(viii) Refusal to transport passengers or goods,
(ix) Method of calculation of charges not specifically set out in the tariff,
(x) Limits of liability respecting passengers and goods,
(xi) Exclusions from liability respecting passengers and goods, and
(xii) Procedures to be followed, and time limitations, respecting claims;
(*o*) The tolls, shown in Canadian currency, together with the names of the points from, to or between which the tolls apply, arranged in a simple and systematic manner with, in the case of commodity tolls, goods clearly identified;
(*p*) The routings related to the tolls unless reference is made in the tariff to another tariff in which the routings appear; and
(*q*) The official descriptive title of each type of passenger fare, together with any name or abbreviation thereof.

Official Languages

While Air Canada's ability to serve customers in both official languages may first seem to be a customer relations issue, it goes well beyond that: it is an obligation under law.

The "Air Canada Public Participation Act" requires the airline to adhere to the "Official Languages Act". The carrier is obliged to provide services in both official languages:

- At airports used by at least one million passengers a year
- On all flights that take off from and/or land in the National Capital Region, Montréal, and Moncton
- On domestic flights within Québec, Ontario, and New Brunswick, and on flights between two or three of those provinces
- At other airports or on other routes where demand for services in the second official language is at least 5%.

Benefits of having bilingual air service are quite clear, and include:

- Enhanced customer service
- Added safety in emergencies on board a flight or at airports
- Promotion of both the French and English elements of Canadian culture: a boon for tourism and for our national identity as a bilingual nation.

Broadly, official languages issues have tended to fall into the following categories:

- Signage
- Baggage check-in and ticketing
- Announcements
- Self-service kiosks
- Identification of bilingual agents and service at counters
- Identification of complaints procedures.

While this has been an ongoing obligation for Air Canada, no other airline in Canada has the same legal requirement, although many offer bilingual services based on demand. Under the terms of the merger, Air Canada must extend its official languages obligations to all designated flights, including those that were formerly Canadian Airlines or Canadian Regional Airlines Ltd. (CRAL). The airline's deadline for compliance has been extended to January 2004 for former Canadian Airlines routes

However, there are questions as to how successfully Air Canada has fulfilled its current obligations to date. Air Canada's ability to implement a bilingual strategy has

been a matter of some concern, both to the Commissioner of Official Languages and to the Standing Joint Committee on Official Languages in the past. Both the Commissioner of Official Languages and the Standing Joint Committee on Official Languages have noted, with concern, Air Canada's difficulties in implementing a concerted bilingual strategy in view of repeated complaints of the years and its inability to deal with them effectively. For example, problems have been noted particularly by francophone communities such as les Iles de la Madeleine, which are served now by Air Nova, and hub through Halifax.

Air Canada, although committed to its program of bilingualism, has noted some specific challenges that have hampered implementation. For example, Air Canada has stated that some of the staff of Canadian Airlines Ltd. and CRAL are unilingual anglophones, and this resulted in a dilution of Air Canada's bilingual capability. Other labour-related issues such as mixing crews and seniority were identified as barriers. As well, there was some question as to whether passengers are given enough information to understand Air Canada's obligations and assess or comment on the level and quality of bilingual services they receive. Air Canada also noted that it is the only carrier required to adhere to the provisions of the Official Languages Act, and that it might be advisable to require the same level of commitment from other carriers as well.

However, there might be a light at the end of this tunnel. In a recent appearance before the Standing Joint Committee, Robert Milton was forthright and enthusiastic about the airline's commitment to official bilingualism. At the same time, the Office of the Commissioner of Official Languages has been working with Air Canada officials for some months to develop strategies for many of the issues that have caused difficulties in the past. Air Canada has implemented a number of programs to deal with this, including offering language-training programs to employees.

It appears that there is willingness on the part of the Commissioner of Official Languages, the airline and the unions to work together to handle complaints and allow Air Canada to implement a detailed and effective bilingual strategy. While there is a great deal of work to be done, I believe the desire to solve the issues is genuine, and that Air Canada will be able to report more success over time.

Stakeholders' Views

If I had to encapsulate the views of individuals over the last few months in two words, they would be "frustration and resignation". Frustration, because few feel that they are getting the air service they had been promised prior to the merger of Air Canada and Canadian, and resignation, because even fewer see a clear path out of our current difficulties.

The horror of September 11th is receding and people across Canada are left dealing with its aftermath, and the ongoing challenges of airline restructuring in Canada.

There is a great deal at stake, as the impact of air service is felt in the heart of every community. Stakeholders generally have little direct say in the operations of the airlines, and many, rightly or wrongly, believe they have little influence over government policy as well. Nonetheless, these groups feel the impacts of airline business decisions and government policies most acutely.

Urban, rural and remote communities

The "winning conditions" that most carriers look for when they serve a community are:

- Its economic diversity
- The relative wealth of residents
- The quality of its airport infrastructure, and proximity to other airports
- The quality and relative cost of other transportation options available
- The size of its tourism industry
- Number of post-secondary schools, hospitals, etc.
- The diversity of its population (which could drive demand for "VFR" traffic)

The core issue, put simply, is that many communities are caught in a classic "catch 22". Airlines fly where there is consumer demand and a diverse economy, but communities feel that they can neither build demand nor diversify their economies without first having good access.

Remote and Rural Communities

More than anywhere else in Canada, it is true when people say, "it's different here". Dealing with monopoly service is nothing new – it's been the norm for many of these communities, given their relatively small populations. Likewise, air travel has traditionally been seen as more expensive than in other parts of Canada. Some people are convinced that this means that the carriers are "cross-subsidizing" more competitive routes at their expense.

Airlines claim that higher prices are a result of less demand in less populated area. The limited data, which is available to support or reject this assertion, is ambiguous. The U.S. Secretary of Transportation released a study of rural airfares in April 1998, which found *"The available data suggest that travellers to and from small communities, as a group, pay higher fares than travellers between large hubs do*[9]*".*

As well, rural communities in the United States pay more than their non-rural but small community counterparts *"the data show that the average yields for city-pair markets involving rural small communities are higher in every mileage category than those for city-pair markets involving non-rural small communities."* However, the same study found *"when fares in city pair markets involving small communities are compared to fares in large hub markets without low fare service, they are comparable"*. The study also stated *"a notable feature of the available fare data is the wide variance in average fares and yields between communities as well as between city-pair markets at the same community"*

While we cannot say with certainty that Canadian communities are facing the same issues, we can say that pricing for remote, rural and small communities is a complex and unresolved issue.

For the most part, the problems and issues are the same as they were when Air Canada and Canadian Airlines first merged, and include the following concerns:

- Reductions in capacity, which has led to
    - Fewer "seat sale" tickets available for purchase
    - Smaller aircraft, which are uncomfortable for some
    - No business class seating
    - Less "belly cargo" space, which affects
        - The shipment of high-end products (e.g. live animals [for sale as pets], fresh flowers, sea food, specialty produce)
        - Specialized gear brought in by eco-tourists, fishers, hunters
    - Increased use of corporate jets in some communities, which further degrades commercial demand

[9] Rural Air Fare Study, Report of the Secretary of Transportation, April 1998

- While WestJet is a welcome player in every community it serves, some see Air Canada or an Air Canada designated carrier as essential for certain kinds of travel:
    - Networked international inbound travel for tourism and international business trade, especially from key markets such as the United States
    - Seamless, well priced long haul and international travel (through Star Alliance)
    - Accumulation and travel on frequent flyer points
    - Business travel based on high frequencies, availability of lounges and other business-focussed services

A new twist for some communities is Air Canada Regional's elimination of jet service. This could further reduce capacity and services on some routes, exacerbating some of the existing problems.

Remote issues

Some issues faced by truly remote and northern areas are clearer and simpler than those faced by their rural counterparts. The question of air service vs. air infrastructure tends to disappear when the reality is that air is the only way to access some of these communities: in certain cases, the roads (or marine ferry routes) are not passable for parts of the year, in other instances, there are no roads or other forms of access, period.

A few, like les Iles de la Madeleine, could be facing a crisis. Currently at one flight a week, Air Canada Regional announced that it would be eliminating service entirely in January.

Rural issues

Rural communities face a number of unique challenges. They have year round access through at least one other mode to the rest of Canada. Some are quite close (but not always conveniently so) to sizable regional or major airports. Many do not have very diverse economies, and rely on one or two main industries. Some lack the expertise or resources to build an air access strategy to attract new services.

The full impact of airline restructuring is yet to be felt in some of these areas. Once Air Canada has the right to exit certain routes as of January 2003, some communities may have to look elsewhere for airline service, although it is impossible to say which communities, would be affected. It is important to note that a loss of AC/ACR may not mean that communities are doomed to no service. There are regional carriers that could be interested in serving these routes, especially if they do not have to compete directly with Air Canada. However, some challenges as

described in the section on independent regional carriers, may have to be addressed first.

As a buffer to the potential loss of service, a number of individuals have put forward the idea of creating an "Essential Services" program, modeled on the one in the United States. In the States, the Department of Transportation subsidizes one connection to a hub for communities that are more than 70 miles away from an airport and have lost all of their scheduled service. The program budget is $50 million a year. If you use the "1 to 10" ratio to compare Canada to the United States, that program might cost about $8 million in Canada annually.

Despite the traditional view of airports as non-competitive "natural monopolies", communities are in fact, competing for air services, as they attempt to use their airports and air service to attract new residents, new businesses and more tourism traffic.

Decisions to relocate a family, start a business, or travel to a tourism destination are highly influenced by the quality and price of transportation access, including air, offered by a community. The communities with good air service and good airport facilities seem to have a decided advantage over those that do not

The concern most often expressed by rural communities seems to be centred on the longer-term viability of airports. In the last two years, airlines have merged, gone bankrupt, reduced capacity. Consumers are travelling less now than they did a year ago. Some people are getting in their cars to travel to an airport served by WestJet, saving money, but possibly reducing demand at their own local airport. Others are just getting in their cars. The impact of these issues are reviewed in the sections under the heading "Airports"

Urban Communities

Unless the community happens to be Montréal, Toronto or Vancouver, even major urban centres are experiencing challenges similar to those felt by their rural and smaller counterparts. Some, such as Saskatoon, have standing and active committees that interact with the airlines on a continuous basis. Relationships have developed over time, and these communities have a cadre of expertise to draw on and a conduit to the carriers. This has been a positive outcome, even though few communities achieve all their air access goals.

Some mid-sized cities, which are close to major hubs, have their own challenges. Québec City is one such example, where its outbound demand is less than its potential inbound traffic driven by tourism, as many residents drive to Montréal and fly directly out of that major hub.

The availability of direct air access to other cities is a factor in attracting conventions, trade shows and business or association meetings. Those communities with direct and seamless access have a clear advantage in attracting inbound traffic than those that don't, as organizers may be reluctant to consider a city that has no non-stop connections with at least some large hubs. This has been identified in communities across Canada as a significant issue that represents millions of dollars in lost opportunities every year.

Some of these centres were significantly affected by the demise of Canada 3000, as it served large and mid-sized cities. Others are still trying to keep up with the rapid changes in the airline industry since September 11th. Routes, connectivity, equipment are all being "fine-tuned" from the carriers' perspective. From the communities' point of view, trying to understand what is happening and to plan accordingly is more like hitting a "a moving target"; to borrow one person's phrase, and trying to stay on top of the changes and deal with the airlines is a huge task.

For the international gateway hubs, the main challenge still seems to be moving people beyond the gates where the largest cuts in capacity and service are. Generally, there is still a great deal of competition, with a number of carriers serving these points, and of course, competition from other modes as well.

Provinces and territories

Although not formally considered "stakeholders", provinces and territories have felt the impacts of airline changes in their communities and on their residents. The issues for communities often end up squarely in the laps of these governments, as municipalities are provincial constructs. Provincial and territorial governments are being asked, with greater frequency, to act as interlocutors for their communities. As well, the level of air service they receive, and the federal policy, which frames it, affects their own infrastructure and regional development programs significantly.

Some provinces provide support to regional carriers or airports through programs or subsidies. All of the provincial governments have banded together to examine the issues of regional airports in a joint study, currently underway.

There is a great deal of information and knowledge at the provincial/territorial level about community needs, infrastructure, development opportunities and so forth, that can add to and expand the discussion and eventual resolution of issues around air service in Canada.

A NEW APPROACH TO REGIONAL AIR SERVICE:
CHARLO, NEW BRUNSWICK

Charlo had been served for many years by various regional carriers, however, with the failure of Inter-Canadien, successful scheduled air service was lost. Since that time, the Charlo Airport Commission had searched for replacement service. From discussions with a number of candidate carriers it became evident that, in the new air transportation environment created since the takeover of Canadian Airlines by Air Canada, airlines were reluctant to initiate service to small markets and take risk The Charlo Airport Commission then decided to take an unprecedented step by taking charge of its future air transportation needs, and is creating Bay Chaleur Air to begin service between Charlo and central Canada in the near future. Bay Chaleur Air is different from traditional approaches to pursuing air service in that the Airport Commission has taken the leadership role in operating this air service as a new business located in its region. It will be marketed extensively to the travel trade, in central Canada and throughout its catchment area of more than 100 thousand people, currently served only by Air Canada Regional through another airport in the region.

Bay Chaleur Air will provide both passenger and overnight all-cargo services between north eastern New Brunswick and central Canada using contracted aircraft services of sizes suited to support its market size and desired flight frequency. This 'community owned' approach will also provide the impetus for future business development initiatives for both Charlo Airport and northeastern New Brunswick. Bay Chaleur Air has received significant support from the many communities in its catchment area.

Airports

Airports of all sizes are challenged by declines in traffics, increases in costs, and the extensive expansion programs launched prior to the economic downturn, although most have the capacity to delay or scale back these projects. Some smaller airports may end up fighting for their very survival, and not all might make it.

The government will introduce a *"Canada Airports Act"* which is intended to spell out more clearly the roles and responsibilities of airport authorities and the federal government. The *Canada Airports Act* will apply primarily to the National Airport System (NAS) airports, and will also address certain concerns at non-NAS airports. It will focus on issues related to accountability to the public and users, improved governance, principles for setting fees, oversight of subsidiaries and the requirement to respect Canada's international obligations as they affect airports. The draft bill, originally scheduled for release this fall, has been postponed because of the events of September 11th, and is expected to be ready for consultation this spring. The federal government is also currently conducting a review of its rent policy for the National Airport System airports.

However, concerns have already been expressed by many members of the airport community relating to the need for:

- Rent programs that encourage re-investment into the airport network, not penalize growth (as some have claimed)
- A separate federal strategy and appropriate funding formula for small airports, which take into account their unique needs and vital role to communities
- A fairer apportioning of security costs between airport users and residents of Canada, who also fall under this umbrella of protection from acts of terrorism
- Clearer and more rationally applied safety regulations, based on a cost/benefit analysis
- The provision of commonly available aviation data.

Consumers

No one has been as buffeted by changes in the airline industry, particularly after September 11th, as travellers. Already put upon, passengers had to suffer through extended waits at airports and long lines at security. Some were stranded by the sudden demise of Canada 3000, and many were left with fewer travel options.

A fundamental problem is that the major power of the consumer to discipline a business by using another's service is difficult if not impossible, given Air Canada's dominance. Often, there is no choice.

All of this has exacerbated a common view that travellers are ill served by the current environment. For example, Air Canada frequent flyers have complained about delays in accessing Aeroplan flight benefits and that there are more restrictions on using the benefits. Air Canada has modified its plans somewhat in response, but not before angering a sizable number of frequent flyers.

At the same time, services such as hot meals have vanished from some shorter-haul flights. People in the Yukon have noticed the changes most acutely, as their AC flights between Whitehorse and Vancouver are now considered "long haul" if they're using points. As a result, what used to "cost" 15,000 Aeroplan points now costs 25,000. On the other hand, the flight is considered a short-haul when it comes to food service, and no hot meals are served.

Bruce Hood, the Air Travel Complaints Commissioner, has proven to be a valuable asset to Canadians, mediating and helping redress issues. Since July 5, 2000, the Commissioner acted upon 2,603 complaints, or 89 per cent of the total number received. Overall, 43 per cent of complaints under the Commissioner's jurisdiction were resolved at the close of the second reporting period, June 30, 2001.

It's impossible to say how many complaints don't make it to Mr. Hood's desk. He estimates he receives only two percent of total complaints. That's staggeringly

small, and we can only assume and hope that the carriers are successfully responding to clients' concerns on their own. Air Canada's Customer Protection Plan has met with some success, and many people have told me that wait times on the phone have been reduced a great deal and that service has generally improved.

Neither the conditions of contract (tariffs) nor the pricing policies (yield management) are well known or understood. In other words, consumers don't know what they're paying for and why they're paying it. Is it any wonder that people are distrustful?

For consumers, choice is power. Without it, any thing else can only do a partial job of ensuring that customers are well served.

Business

Virtually all businesses are affected, to some degree, by the quantity and quality of air service, and how it can be used as a tool to attain business objectives. The two business sectors that seem most affected are travel agencies and tourism. The impact on tourism, which is a key contributor to many local economies, also has significant economic impacts on many other businesses in the communities as well.

Since September 11th, the Canadian business community has been leading efforts to ensure safe and trade-efficient borders. While much of the discussion has centred around moving goods by land or waterway, the implications of a corridor that is safe yet also facilitates trade has implications for the air system as well.

Our business climate (and therefore, business travel) is dependent on the growth and health of our trade relationship with the United States, which represents about 87% of Canada's international trade.

A business-led Coalition for Secure and Trade Efficient Borders has prescribed a number of recommendations and solutions needed to foster a strong border. Among these are:

- That the necessary resources – funding, people, training, technology and infrastructure, must be allocated by government
- Transportation issues affecting all modes must be addressed

The Coalition also prescribed actions for international travellers entering Canada through airports, and identified the importance of expediting the entrance and movement of low-risk goods that have entered our country.

Travel Agents

Virtually no travel agency in Canada has been unscathed by the events of 2001. Sales are down – both business and leisure. At the same time, agents must stay on top of a swirling and troubled airline industry that is fraught with scheduling changes, capacity reductions, bankruptcies and more.

Issues for travel agents and travel agencies have been reported in previous reports of the Observer. While the issues today are similar, most have been exacerbated by the events of 2001. More than ever, travel agents are the "intermediary" between airlines and passengers, having the responsibility to explain the hows and whys of the fares and fees, the changes to schedules, to services and so forth. Agents are traditionally the "agents" of the travel providers, but they must also serve their customers. Agents must deal with Air Canada's dominance, and the pressure to sell Air Canada internationally, in order to get their "override" bonuses on domestic ticket sale. At the same time, they want to provide their customers with options and choice. As a result and understandably, agents can find themselves in the middle of an uncomfortable situation.

Because of the decline in traditional revenue, many agents are charging service fees to customers. While this is understandable, the agency's fee is one more "user fee" piled onto the customer. There is also the impact of Internet ticket sales that must be considered. Many airlines, including Air Canada and WestJet are offering special "web" fares. Not only is this an issue for some consumers, who might not have access to the Internet, it could undercut the prices that travel agents are directed to charge by the carriers.

Despite these challenges, travel agents remain an integral part of the airline's distribution service, as well as an important resource for consumers. Given all the changes and challenges in their sector, it might be an appropriate time to re-examine all of their working relationships and define a new and innovative role.

For example, agencies are the repository for a great deal of information on passengers and on ticket sales. Can we find appropriate ways to use this information to assess passenger risk or to source some of the data that many are seeking? As well as data, agents have a great deal of knowledge and expertise in airline matters. Should we look for a way to use this invaluable resource to better inform travellers?

While the challenges for agencies are very great, the opportunities may be even greater.

Tourism

Tourism is affected in two ways by the airline industry. The first way affects those Canadians who wish to travel. Their concerns are covered for the most part under the section "consumers". The second impact that the airline industry has on tourism is inbound travel: the tourism that brings visitors to our communities, supports our attractions, hotels, restaurants, provides employment and creates wealth across Canada.

Tourism is a highly competitive business, and there are many similar tourism products to be had. You can ski in Banff or Whistler, but you can also ski in Vail or G'staad. Price/value and ease of access are important determinants as to where people travel.

September 11th has been seen by some as an opportunity for Canadian tourism. A number of studies have supported the notion that vacationers, particularly Americans, want to travel to some place that isn't too far from home and that has a safe reputation. Canada certainly fits that description. In recent months, the Canadian Tourism Commission, in cooperation with Industry Canada launched a new marketing program both in Canada and the United States to encourage people to travel in and to this country.

However, international and American tourists have to get here first. If they want to get to Canada in the most seamless way, it helps if they live in one of the 800 communities served by Star Alliance. If they are using a charter, their tour operator may have to find a replacement for Canada 3000.

Some communities have reported that while the level of air service they receive is adequate for outbound demand, it does not provide enough capacity or opportunity for inbound travel for conventions and other types of large-group travel. In many cases, travellers have to be accommodated over several flights – which could take days. Convention planners and attendees tend to favour locations that they can get in and out of quickly and easily.

Traditional airlines seem to have mixed feelings about leisure travellers. Vacationers are not like the much sought after (but vanishing) high-yield business flyer, who provides steady and lucrative demand over a year. Vacation travellers create high demand for short periods of time – its difficult for carriers to match equipment with the blips. Also, vacationers represent a lower yield – they don't pay as much. Until the downturn, full service carriers saw low-fare travellers as a secondary customer base. Today, however, that might change, as they try to capture that market share as well.

Tourism operators have continued to report issues both with Air Canada and with WestJet, but for different reasons. Getting people beyond the gateways continues to

be the critical challenge. Moreover, according to some inbound operators, Star Alliance does not have the strength in the Asian market that Oneworld had. Canadian destinations are losing out as a result. WestJet doesn't interline, so vacationers have to buy two tickets, get off their international flight, get their bags, and check in again at a WestJet counter.

The benefits of a strong tourism industry are felt locally, and many smaller communities have noted the loss of tourism opportunities caused by the airline situation. Some the most attractive destinations from a tourism point of view are some of the most expensive and difficult to get to, as they are the most remote. Ironically, often these areas can benefit the most from tourism to diversify their economies and develop new employment and business opportunities.

Airline Employees

The second report of the Observer attempted to sketch out the some of the difficulties faced by Air Canada employees. The subsequent months have taken even a larger toll. Air Canada is still in the process of merging seniority lists. It's a complicated and delicate process that requires willingness to compromise and work together. This is made even more difficult by the clash of airline cultures that, according to some employees, is still very much a part of their day-to-day world. Shrinking capacity and reducing costs not only affects those who are, or will be, let go. It also means that moving up the seniority lists will take longer, too, and some employees may never reach their career goals. As most pensions are based on "the best six years", the effects could last well into retirement for some.

Another human cost for Air Canada employees is the toll of working for a company which is arguably up for "The most reviled company in Canada" award. Front line staff at check-in counters and flight attendants endure the most of the public's anger. Those who have dedicated decades of performance and loyalty are faced daily with media's reports of how bad their company is. All of this is being played out against the hard fact that Air Canada is losing a great deal of money, and the future can seem as uncertain as the past. On the other hand, union agreements are sometimes pointed to as one of the barriers to airlines' ability to compete and to maximize profits.

The answer here is far from simple or clear. Air Canada is still struggling to merge the two airline labour groups – and while they have covered a great deal of ground, the process is not over. Government's role seems limited to the functions of the Canadian Industrial Relations Board and Employment Insurance funds and programming that is available through the Department of Human Resource Development. Airline employees have not been singled out for any special consideration, compared with employees facing similar challenges in other sectors.

Data: The Importance of Knowing

"...the need for airline financial and traffic services did not end with deregulation. The responsibility for air service improvements has now shifted to the communities and carriers. Their effort to identify service needs and attract carrier service has produced a broader demand for the statistics. Airlines, too, have shown an increased use of the traffic and financial information as they monitor and adjust their competitive position and look for new route opportunities"[10]

One of the barriers to solving our aviation issues is simple: we don't really know what we're talking about. To put it another way, many stakeholders lack the data – the basic information – to analyze the current state of air service and build economic or marketing strategies based on current, detailed numbers.

INFORMATION SEEKERS' TOP FIVE[11]
The most frequently demanded types of information are:

1. Detailed and timely information for all areas
2. Average fares by market or market segment
3. Number of passengers by market or market segment
4. On time, delayed and cancelled departures
5. Lost baggage and consumer complaints

Little timely and detailed data has been collected since deregulation on passenger air service and virtually none at all on air cargo. Even more problematic, the limited data that has been collected (two year old market-level passenger origin-destination data for domestic Canadian air journeys) has been suspended effective the first quarter of the reference year 2000.

Under the Statistics Act, the department cannot release corporate data that would reveal specifics about any single company. Given Air Canada's dominance, a general release of aviation data would mean that Air Canada's proprietary information would be exposed. Beyond that, a number of other carriers are the only ones serving some destinations. Their specifics would also be public knowledge, potentially making them prey to other carriers' competitive actions.

This is not to say that no data are available at all. There are common tools, such as the Official Airline Guide and Bank Settlement Plan (BSP) that are available and used by both airlines and some stakeholders. However, these tend to be somewhat limited, expensive to purchase, and require a high level of expertise to run and analyze. While some Canadian airports and communities are using these options, many others lack the resources.

---

[10] U.S. Department of Transportation, Bureau of Transportation Statistics, "Collection and Distribution of Airline Statistical Information at the United States"

[11] The term and use of a "Top Five" list should not be considered priorized or all encompassing. It is intended simply to impart information in a reader-friendly way.

The Minister of Transport recognized the issue as serious, and called a one-day Forum on Aviation Data in June 2001. This forum was the first opportunity for stakeholders and airlines to publicly state and debate their points of view, and is a valuable benchmark. However, the events of September 11th and the subsequent decline in domestic competition have given the issue a new urgency and have reinvigorated the call for action.

> *"A few carriers, initially reluctant to collect and report the required statistics, later recognized the benefits of the structure and content of the information"* U.S. Department of Transportation

There is a need to weigh the "greater good" of disseminating information that may be in the public interest with the need to protect commercial confidentiality. There is little doubt that airlines would use this information to compete even more vigorously, and it's no surprise that the airlines are very reluctant to "open their kimonos" as one airline representative famously described it.

However, many industry watchers believe that clear and forceful anti-predation laws would mitigate the impact, and some think that these data would help the competitive environment, as carriers would be able to assess new market opportunities. This view is supported by the U.S. Department of Transportation, which noted that because of its own collection and dissemination of detailed aviation statistics that "*A few carriers, initially reluctant to collect and report the required statistics, later recognized the benefits of the structure and content of the information*".

Despite the Statistics Act, and the competitive impact on the release of this information, the call for improved data is vocal and wide spread. The Canada Transportation Act Review panel supported the view that more information is required, noting: "*The Panel was struck by the inadequacy of data on the airline industry. Better data would facilitate more in-depth research, would give observers a better basis for assessing the performance of Canadian carriers and would help participants and potential entrants identify new opportunities*"[12], and recommended "*that **the government and transportation industries expand the collection of transportation data** and develop new procedures to reflect changes occurring in the domestic and global economies*"[13] This view was confirmed in Transport Canada's 2000 Annual report, which stated: "***Data availability has always been a key limiting factor** with this annual report. Ideally, it should cover the year 2000 throughout, but this **up-to-date reporting occurs only where the necessary data were available**. (emphasis mine)"*

On the consumer side, Bruce Hood, the Air Travel Complaints Commissioner, noted in a recent report, "Full disclosure of performance records would allow the public to evaluate a carrier's quality of service on an informed and reasonable basis. It also would help interested parties to better understand the challenges that face the air

[12] "Vision and Balance", final report of the Canada Transportation Act Review Panel, June 28, 2001

[13] Ibid, Recommendation 18.2

travel industry, from a carrier's perspective. Voluntary disclosure of vital service statistics would reflect the Canadian air travel industry's collective and individual commitment to providing the highest level of service for its customers"[14]. The report then went on to recommend the voluntary or legislated collection of these data.

The Tourism Industry Association of Canada, representing tourism operations across the country, recommended increased and improved data collection and dissemination, stating *"TIAC observed that **improved data requirements will make for better policy formation, will act to keep air carriers competitive and will ensure that consumers are better informed**"*[15]. Airport Authorities, communities and consumer groups have supported these views.

In contrast to Canada, the U.S., as noted, does collect and disseminate detailed data. This difference may give American communities a significant advantage over their Canadian counterparts in some areas, such as tourism marketing, where pricing can be finely tuned to marketplace realities, while Canadians must rely on relatively expensive tools that can only approximate the same information.

[14] Air Travel Complaints Commissioner's Report, July 2000 to July 2001
[15] "Flying Forward: Options for Air Policy and the Tourism Industry in Canada, October 2001

THE ADVANTAGES OF DETAILED DATA

- Government departments and agencies would be able to monitor the airline industry with a great deal more rigor, and develop policies, programs and strategies based on fact-based and standardized data
- Canadian tourism, businesses, consumers, airports and communities would have equivalent tools to their United States counterparts and be able to compete on a more equal basis
- Cargo strategies could be developed in a more formalized way, and could lead to new revenue options for Canadian airports
- Communities and businesses could develop strategies to attract new services, review pricing policies and rigorously analyze the impacts of the service they are receiving
- Carriers would have better tools to identify new market opportunities, potentially increasing competition
- The information gap has created an understanding vacuum. Better and well-communicated information would lead to a better understanding of the realities of the airline industry, empower stakeholder groups, and engender a greater sense of trust between stakeholders and airlines
- The information would be available to all, ensuring a better level of equality of opportunity for regions
- Consumers could track improvements (or reductions) in quality of service over time and make appropriate and informed decisions
- Issues around proprietary information release may be eased by an examination of the American system, where statistics on major carriers are made public, despite high level of hub dominance by single carriers.

THE DISADVANTAGES OF DETAILED DATA

- More detailed data isn't a panacea. It will not, in and of itself, ensure any improvements in service or competition, while it might make the business of running a scheduled airline more complex. Taken to an extreme, a requirement for high levels of data may dissuade new entrants from coming into the marketplace, as their early strategies would be revealed to the competition
- Some data might be open to misinterpretation. How does one assess flight delays in inclement weather? Most passengers would accept delays happily for security and safety reasons. (e.g. de-icing, baggage checked without the owner boarding the flight, etc)
- Statistics Canada would not be able to release this information under its present statutory obligations. The law would either have to be changed or another institution would be called on to collect and disseminate the data
- Airlines would become obvious and easy prey for each other, increasing the possibility of increased bare-knuckled competitive practices; some airlines could be seriously harmed
- Airlines would face an increase in their paper burden; compliance or accuracy in reporting may be poor, making the data virtually unusable or misleading, an issue that has been of concern to officials in the United States in their own data collection.

HOW THE AMERICANS DO IT

Federal law requires the Department of Transportation to collect statistical and financial data on the following:

- **On-Flight Traffic Statistics:** (aircraft of 60+ seats)– monthly, quarterly reports contain segment, market traffic and capacity by airport pair, aircraft operating statistics by aircraft type and enplanements by airport. International segments information is withheld for a period of time
- **Financial Statistics:** (aircraft of 60+ seats)– filed quarterly or semi-annually, financial reports that include: balance sheet; statement of changes in financial position; P&L; aircraft operating expenses by aircraft type; operating expenses by objective and functional groupings and changes in aircraft fleet inventory as well as fuel usage and cost
- **Origin and Destination Survey of Scheduled Passengers:** (aircraft of 60+ seats) 10% survey of all tickets used in scheduled service, including a full ticket itinerary, operating and advertised carrier, fare basis codes and total ticket value
- **Domestic On-Time Flight Statistics:** (12 of the largest carriers) – on-time and cancellations, by flight number, by day of months; mandatory filing in markets of largest 31 airports; voluntary for other domestic markets
- **Non US Carriers:** similar to "On-Flight Traffic Statistics" above (for all carriers landing at a U.S. point and "Origin and Destination Survey of Schedule Passengers" as above for foreign carriers granted anti-trust immunity, limited to tickets with a U.S. point (this data is only available for government use
- **In addition the DOT also collects:** consumer-related data such as denied boarding reports, consumer complaints and carrier notifications to terminate service at small and remote communities.

Data collection, editing and processing:

- Requires a staff of 25 and budget of $(US) 4 million.
- Two-thirds of U.S. carrier data submitted electronically
- Data entry and validation software has been distributed to regional carrier industry
- All reports submitted to DOT are accompanied by a certification of accuracy signed by an officer of the airline

Data cycles:

- **Monthly traffic statistics**: due within 30 days after the month, processed in 30 days by DOT; net, 60 days old
- **Monthly on-time statistics**: due within 15 days after the month, processed in 20 days by DOT; net, 35 days old
- **Quarterly financial statistics**: due within 45 days after the end of quarter (90 for 4th quarter) processed in 75 days by DOT; net, 115 days old
- **Quarterly regional carrier traffic statistics**: due with 40 days of the end of the quarter and processed within 75 days; net, 115 days old
- **Origin and destination survey**: due within 45 days of the end of the quarter and processed within 75 days; net 120 days old. Foreign carrier information is restricted from public disclosure

HOW THE AMERICANS DO IT (continued)

Distribution of Airline Statistics

- **Direct Data Bank and File Access**: Accessible within DOT and subsets made available to other federal departments
- **Electronic File Subscription**: Commonly used data subsets are created for subscription sales of e-files, available for purchase by the public
- **Recurrent publications**: Edited data run through programs that generate several monthly and quarterly statistical publications, available for public purchase
- **Public Reference Room**: hard copies available to the public
- **Web Sites** – the DOT Bureau of Transportation Statistics; Office of the Secretary and the Office of the Assistant Secretary for Aviation and International Affairs all have a number of aviation statistics and statistical reports available on their web sites
- **Resellers**: several companies purchase the data and in turn produce proprietary data products and extractions which are sold

Uses and users

- **Federal government – DOT/FAA**: transportation decision and policy-making; negotiation of international agreements, monitoring competitive behaviour; antitrust and merger analysis; airport and airways planning, distribution of airport improvement funds (and other uses)
- **General public**: interested in consumer-related information, including complaint history, quarterly fare reports, and on-time/flight cancellation data
- **Airlines**: marketing and price planning, efficiency comparisons, identifying new market opportunities, flight and crew scheduling and competitive evaluations. The DOT notes "New carriers, initially reluctant to collect and report the required statistics, later recognize the benefits of the structure and content of the information"
- **Local and regional governments and airport operators**: Communities are aggressively using the available statistics to identify needs and potential solutions and market them to potential carriers. This is seen as critical to DOT as under deregulation, the communities are responsible for assuring existing and improved air service
- **Other organizations** using the data include tourism and travel related enterprises (vehicle rental companies, tour organizers and complementary and competing transportation modes)

Issues and Options for the Future

Where do we go from here? Few people are happy with where we are, but it seems that even fewer agree on what the solutions might be. There are also different types of questions. Some are large and complex: should we re-regulate the entire airline industry? What happens if Air Canada needs a cash infusion to survive? Some are smaller, but no less complex: should we subsidize certain routes to assist economic development?

There are a number of options. We can support Air Canada to ensure that we have a Canadian carrier that serves our needs. That support can range from tweaking the regulatory environment to returning Air Canada to a crown corporation, owned by taxpayers. We can continue with our current course of action, which is to develop Canadian competition in a relatively unrestricted environment. We can push for new carriers to come into Canada, reciprocally, which would take longer, but open new markets to Canadian carriers, or unilaterally, which might give some communities "instant" new choices, but could also weaken our own carriers – including Air Canada and WestJet.

On a slightly different tack, we can decide to assist the airline industry – subsidize marginal routes, provide loan guarantees to carriers, encourage investment in airlines. We could lower the input costs – taxes, fees and so forth.

Clearly, we could do many things. It's far more difficult to determine what we **should** do to get the outcomes we need. This section reviews some of the options that have been raised most frequently. More details on the "pros and cons" of these recommendations are found in Appendix I "Weighing the Options".

Should we protect our airlines?

Canada has already lost carriers. Since the merger of Air Canada and Canadian Airlines, Canada 3000, Royal Aviation, CanJet and Roots Air have disappeared. Air Canada is facing serious problems, as is Air Transat. Because of the importance of air transportation to Canada, the carriers' problems become our problems as well.

There are two very different views about protecting "Canadian" carriers. One view is that having a "made in Canada" airline industry is essential, as Canada, with its relatively small population and large land mass cannot rely simply on foreign carriers to serve us adequately. The second view has much more faith in the marketplace, and believes that market-driven solutions offer the best option for Canadians.

The government has been trying to encourage the development of "made in Canada" competition. However, the current crisis in the airline industry has made this a more difficult goal than anyone could foresee.

What seems to be clear, now, is that the airline industry's instability is its norm. This is not the first economic crisis to bring carriers to their knees, nor unfortunately, is it likely to be the last. There are a number of options that the government can take, in the short and long term, which recognize and compensate for the airline industry's instability.

Increasing Competition

Air Canada dominates. Its extensive network offers more destinations (both domestic and international), more perks and more flights per day than any other carrier flying in Canada. On the other hand, there is competition at the gateway hubs, which are served by other international carriers. WestJet is competing successfully on many routes to the point that in some markets it has more than 50% of passengers and is continuing its expansion program. Independent regional carriers also provide competition in certain markets. Some new charter services have been launched, and are beginning to fill part of the void left by the demise of Canada 3000. However, there are many smaller destinations in Canada that have always been served by only one carrier, and that hasn't changed at all.

Since the merger, Air Canada stands alone in providing full-service, networked carriage for domestic passengers. With reductions in high-yield demand, it is now beginning to compete for the low-fare segment of the market, which is WestJet territory, while keeping its network intact.

The first option we have is to increase competition. Theoretically, increased competition should provide a number of benefits: better service, more choice and lower prices. However, it should be noted that when some people talk about the importance of "competition" they really are referring to "low-fare tickets", and don't care how many airlines serve their community. That might be a bit shortsighted, as true competition can deliver benefits that go beyond mere price. For this reason, competition is the most desirable outcome.

Increase Opportunities for Canadian Carriers

Many people thing that this is the ideal "made in Canada" solution: a competitive airline industry that is "for Canadians, by Canadians". The question is how to best achieve this goal, given Air Canada's current dominance.

Increasing carriers' opportunities by decreasing Air Canada's capacity

One suggestion has been to limit Air Canada's capacity. If Air Canada is forced to reduce its market share, other Canadian carriers might fill the gap. Few people with whom I spoke seem comfortable with the idea. Some people believe that they could be worse off, with AC capacity cut, but no new service arising to replace it, or that the new service would offer less capability than Air Canada might have. There are also some unanswered questions: what would be cut, where, and who would decide? Would the new carrier be able to offer the same joint fares as Air Canada would? Would the government offer incentives to ensure a certain level of service, and if so, how would that be determined? These issues must be addressed before this concept can be further reviewed.

A variation of the above proposal is to have Air Canada divest Air Canada Regional, providing another "network" in Canada. The advantage of this idea would be that this new regional airline could not only serve secondary and tertiary markets, but also could grow, and eventually attract a second global alliance into Canada. This idea has a number of supporters. However, in order to ensure that the "new" independent regional carrier could be viable, a number of issues would have to be resolved. The new carrier would probably require the elimination of current "scope" clauses. It might want to code share with more than one carrier. There is no certainty that a buyer would be found. Even if all of this was in place, there is nothing in the law currently to prevent Air Canada from starting another regional service. The idea of divestiture of ACR has potential, but must be thought through thoroughly to ensure that if this action were taken, it would lead to a viable and sustainable carrier.

Removing barriers

While artificially restricting Air Canada's market reach and/or size is an option, an alternative or parallel solution could be created, which would increase competitive opportunities for other carriers. Two that have been proposed are to enhance financing opportunities, such as a loan-guarantee program and to re-examine the provisions of C-26 to ensure that other carriers are operating on a "level playing field". Both of these are quite complex, and require careful examination before the appropriate actions could be taken.

Another financial barrier to Canadian airline development that has been identified is the limit to foreign ownership. An increase to 49% could stimulate investment, many feel, and provide new sources of capital, and may allow foreign carriers to have a greater stake in the Canadian airline system. Critics have said that without reciprocal ownership provisions, this is merely a back door into the Canadian market. However, despite the concern, many people have pointed to this limit as something that can be resolved quickly, and give all Canadian carriers access to foreign capital.

Increase Foreign Access to the Canadian market

Globally, there seems to be a general (although incremental) push toward increased liberalization. The European Union now has a Common Aviation Area – any European carrier can fly between any European points. This common aviation area has replaced the traditional bilateral, country-to-country agreements between member states. As well, given the recent ruling by the Advocate General of the European Union, the EU may soon be allowed to pursue a multi-lateral approach to open skies agreements with non-member states as well. The United States seems to be headed towards more Open Skies agreements. (However, in practice, the US model appears more restrictive than first supposed). The Canada Transportation Act Review Panel recommended that Canada, the United States and Mexico enter into negotiations to achieve a North American Common Aviation Area.

A hallmark of most agreements, whether bi-lateral or multi-lateral is their symmetry – they are reciprocal, offering the same opportunities for signatories in one another's markets. There is vigorous debate on the merits of keeping a "reciprocal" policy vs. moving to a "unilateral" liberalization program.

The advantages of reciprocal agreements are that Canadian carriers can compete fairly in both markets. The disadvantage is that reciprocal agreements are slow – even if you can reach agreement, the process may take years. Unilateral agreements simply open our doors to other carriers – a boon for those seeking options that are more competitive – but don't open foreign markets to Canadian carriers. Some have suggested that a unilateral agreement would be the end for Canadian-owned airlines.

There are a number of ways that Canada can liberalize its domestic market. Some of the most-often discussed options are:

Right of Establishment. This would permit a 100% foreign owned domestic carrier to operate in Canada. The advantage would be the potential development of a new national network, which might offer international destinations through a non-Air Canada alliance, such as Oneworld.

Modified "6th freedom". This would allow U.S. carriers to fly passengers between Canadian points, but through an American hub, for example Toronto to Vancouver via Chicago. This measure has been touted as a good first step to further liberalization, and would increase choice for travellers. However, given the heightened security at U.S and Canadian airports, and more importantly, the requirement to clear both Canadian and U.S. customs just to travel between Canadian cities, this option may not be practical at least in the short term.

Full cabotage. This would allow a foreign carrier to serve two or more Canadian points before returning home – for example, Seattle – Vancouver – Calgary – Seattle. This could attract new foreign carriers into the Canadian market as they could fill seats at two locations rather than just one, providing more options for travellers. However, critics believe that this would lead to "cherry picking" the most lucrative routes, weakening domestic carriers and potentially harming the longer term sustainability of the Canadian air transportation network.

Liberalized bilateral agreements. Although these agreements apply to international routes, many people have noted that at least to some degree, the domestic and international airline routes are closely related, and the liberalization of international agreements could help strengthen the entire network, including domestic routes. Liberalized bilateral agreements would affect the current rules of negotiating air service with foreign governments, without changing the game itself. Proponents, such as the airports, have asked to be part of the Canadian negotiating team to ensure that stakeholders as well as airlines are heard. Another suggestion would change the terms of the agreement, and allow an interested foreign carrier to fly into this country, even if there is no Canadian carrier that wishes to reciprocate at that time.

Increasing Demand

Nothing assures service more than demand. However, given the economic downturn, and lingering effects of September 11th, fewer people are flying and those who are want to pay less and be subject to fewer restrictions.

Since demand is a reflection of the health of the economy (the stronger the economy, the more people want to fly for business and pleasure), the best cure is a rapid return to economic health. However, there are actions that have been suggested for the short term that could mitigate the impact of the slowdown on airlines.

Reducing the cost of flying

Much has been said recently about the "hidden" costs of flying --- user fees that are piled on passengers. The most recent, the security fee, is being seen by some as the last straw – and could negatively affect people's decisions to fly. To stimulate travel, government could consider reducing or eliminating some of the fees and taxes it is currently imposing on the airline sector. A few that have been noted are: aviation fuel taxes, the new security fee and airport rents. However, if these are removed or reduced, some of the burden could be shifted to taxpayers – and there are arguments both for and against this shift. Moreover, we would have to be certain that any cost-reductions would be passed along to consumers.

Tax Incentives

Another idea that has been proposed is that government stimulate travel directly by creating tax incentives for travel, or indirectly, by introducing a general economic stimulus package. However, in practice, these type of government interventions tend to be costly to taxpayers, vulnerable to abuse, of limited value, and their effectiveness very difficult to measure. Congress has stalled the frequently touted economic stimulus package in the United States, yet the economy seems to be recovering on its own both there and in Canada.

Facilitating trade

Perhaps one of the most practical and useful suggestions to stimulate demand is to continue to work on liberalized cross border movements, given the importance of trade with the United States to Canada's economic health. Canada is already engaged in discussions with the U.S. in this regard, and what will benefit Canada as a whole will almost certainly benefit the airline sector as well.

Re-regulating the airline sector

The idea of imposing new and extensive economic re-regulation on some or all of the airline industry is a hotly debated topic, and has become more so over the last few months.

Essentially, the "pro" side argues that deregulation hasn't fulfilled its promise, which was to increase choices and lower prices for consumers. To those who favour re-regulation, there is little in the way of consumer choice, we have lost our ability to use air service as an extension of national economic or social policy, and have no control over the dominant carrier whose main objective is to return to profitability, not serve Canadians. For those who view air service as a public utility, nothing short of heavy government intervention will do the job.

However, it should be noted that the "good old days" of regulation were perhaps not so good in reality. "Ottawa" decided which carriers would fly which routes and at what price. Communities had to take what they got, for the most part, with limited intervention. Consumers complained about the quality of service. Government was accused of lagging behind the marketplace, and was not able to demonstrate either agility or innovation.

If air service is too vital to be left in the hands of airlines and consumers, a new approach by government would be necessary. It is difficult to conceive of what that might be, but it is unlikely that one can simply turn back the clock to 1970 and expect positive results. As one person said, "I might be in favour of re-regulation if I could believe that we wouldn't be worse off than we are now."

Other government measures

Some stakeholders have recognized that the traditional tools that government has used in the past may not be enough to solve today's issues, and have suggested a broader nexus for discussion than only air transportation policy.

Integrated transportation policy

The first suggestion is to create a new integrated national transportation policy. Transportation modes differ in terms of funding mechanisms and jurisdictional oversight. Yet, it must be assumed that each mode serves a similar end for Canadians – encouraging trade, linking communities and so forth. The Transportation Blueprint initiative could serve as a launch pad for a new and integrated transportation policy; one that brings together different modes in a cohesive way, and recognizes and incorporates the needs and abilities of different jurisdictions. For example, better integration of rail/road/air may help resolve some regional access issues. This would be a significant undertaking that could provide long term and forward thinking solutions to transportation challenges generally, and air issues specifically.

Essential Services Program

Although the development of integrated transportation policy could hold great promise for the future, short-term solutions are also required. One idea that has been espoused is the creation of an "Essential Services" program, similar to that in the United States. Some people have raised a concern that carriers could leave routes that are being paid for by travellers and return when the route was being supported by taxpayers - subsidized, but limited service, could be a barrier to the creation of locally-based and innovative access strategies that promote long term growth.

However, properly focussed and with clearly defined rules, an Essential Services program might help communities bridge short term challenges, such as when Air Canada can vacate routes as of January 2003.

Regional Development Programs

For some communities, good air access is an essential part of their strategies to increase their economic diversity. Seen in this light, air access seems more of an issue of regional development, which focuses on growth opportunities for Canadians

rather than one of transportation policy, which is concerned with the health and performance of the national transportation system. If one considers air access as part of regional development, it may be possible to access the existing programs and funding mechanisms such as the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA) or Western Economic Diversification Canada (WD) to support air access goals. On the face of it, this approach seems to meet the challenges as expressed by many rural and small communities: that air access is one of the elements they need to be competitive and to diversify. As well, some communities may have already approached these organizations. However, it might prove more effective to create a new program element for air access rather than deal with it on an ad-hoc basis.

Critics dislike the regional development programs generally, and do not think air issues would be well served by inclusion in these initiatives. As well, others have raised a concern that the demand for program funding would be overwhelming, and could not be met under current funding formulae.

Increasing information to stakeholders

Few people were prepared two years ago to deal with the challenges they now face. Prior to the merger of AC and CAI, many communities had excess capacity. Now they have to make a business case to carriers, sometimes successfully, sometimes not. The over-capacity meant that few regional carriers moved into either Canadian Airlines or Air Canada territory. Today, capacity cuts and changes in routes (with more to come) have opened opportunities for many small carriers. But they must "home-grow" the expertise. Customers cannot rely on competition in the marketplace to discipline airlines and ensure service. They must be more demanding. But to do that, they have to know what their rights are.

This suggests that there is a significant knowledge gap in Canada. People must be able to convert numbers into information if they are to make informed decisions and create new opportunities for air service.

As a result, new information sources or products may be needed. For example, non-scheduled airlines may want to explore the possibility of expanding to scheduled service, but need to assess the market and the cost/opportunities. Communities may need help in developing access strategies that airlines would respond to. Passengers might need information on their rights. While it is not necessarily government's role to provide this information, it might be useful for government to work with stakeholders to identify these needs and develop cooperative programs to fulfill them.

Conclusion: Can the Airline Industry Be Fixed?

The combined events of the economic downturn and September 11th exposed weaknesses in the airline industry, and gaps in government policies. These may have self-corrected if the world unfolded as we expected on September 10th. Unfortunately, that was not to be.

The events of the latter part of 2001 have acted like a case of the flu on civil aviation: a temporary and correctable illness in the healthy; a devastating and potentially fatal blow in the ailing. An American regional carrier, Midway, closed operations on September 12th. In subsequent weeks, it was followed by Swissair, Sabena (Belgium), Ansett (Australia), and of most concern for Canadians, Canada 3000. Air Canada is still on its feet, but deeply wounded. The airline industry's troubles are not over. For government, new circumstances forced a re-evaluation of the adequacy of its policies, laws and regulations.

The harsh realities

I am convinced that we will not only solve, but also best, any challenges we face. However, we have to face some harsh realities. We have to deal with the fact that every solution seems to breed a new set of problems. Economic re-regulation can mean stability and assurance of a basic level of service, but it can also stifle innovation and breed inefficient, mediocre and bureaucratic airlines, paid for by every taxpayer in the country. Fully opening our routes to foreign carriers may mean robust competition on some routes, but may also lead to our skies becoming little more than "branch offices" of big foreign carriers, with little accountability to Canadians or our government. Some think that allowing foreign carriers into this country unilaterally could spell the end of "made in Canada" airlines.

Airlines exist in a state of uncertainty – profits turn to red ink, airlines struggle, and some even fail. It seems to be the natural order of the industry, but it makes it very uncomfortable for consumers and communities, for whom reliability and stability are important. Governments can step in and create a form of stability (some would argue that what governments create is not so much a stable as a static environment), but at best, their efforts are "band aids" and do not deal with the underlying dynamics of airlines.

Another reality to face is that we're demanding a great deal, and may not be able to get everything we want. We want safe, reliable, reasonably priced, quality, competitive service no matter where we live or what local demand is like. We want an airline industry that supports regional development goals and enhances our communities' growth and well-being. At the same time, the airlines need to make money, and in-

vestors want to see their share values increase. We may not be able to achieve all of it, given the vast size of our country and the relatively few people who populate it.

Air service is expensive, and becoming more so, yet more user-fees are piled on to passengers. Taxes, navigation fees, airport improvement fees and now security charges are all the customers' responsibility. Until now, it didn't matter quite so much – people were flying in ever increasing numbers and the imposition of these charges didn't appear to slow them down. However, that was in the heady days of the 1990s. The most recently announced user fee, the Air Travellers Security Charge is to be implemented during an economic downturn. For the first time, user-pay policies may lead to a decline in traffic, and a further reduction of capacity serving Canadians.

Airlines need to plan, but we don't even know what the airline sector will look like in the future. Full service carriers have lost their traditional client base. This is a sericus problem for airlines that have spent the last ten years courting big spenders with points, frequencies and upscale services. All of this costs the carriers a great deal, and currently, very few customers seem willing or able to pay. Are we seeing the end of high-cost airlines that cater to high-end business travellers? If the examples of WestJet and the other low-fare carriers are any indication, we might be. Today's airline passengers seem to have borrowed a phrase from the 1992 U.S. election, "It's about price, stupid!" and virtually the only airlines making money and attracting passengers and investors around the world are those that follow the same model as WestJet.

As appealing as the low-cost, low-fare model is, the rush to compete in that market may be difficult. Traditional carriers, including Air Canada, will have a difficult time shifting down; not because they don't "get it", but because their entire business model has been following a very different, and perhaps entrenched, approach for years. To add to the confusion, the potential market for low-fare service is still unknown. We are at the bottom of the economic well – and no one is taking bets on what our recovery will look like, or even when it will happen. It may be economy prices that matter for now, but what about in six months or in a year? The only certainty is that the economy will eventually pick up. If history is a guide, in fairly short order a new breed of business "sky warriors" should emerge, willing to spend large coin to receive whatever value they think worth the price. Full service carriers should be ready to anticipate and meet these new customer demands.

Government's harsh reality is that right now, it can't do very much. The concept that drove current policy was to allow deregulation to set the market pace, and then insert small "fixes" to retain some kind of fairness or equilibrium. This was clearly seen in the form of Bill C-26, which re-imposed some restrictions on Air Canada following the merger with Canadian, in an attempt to protect Canadians from monopoly prices and route abandonment, as well as protect other carriers from predatory practices. Although explored more carefully in the section "The Government Framework" in this report, a cursory assessment of Bill C-26 is that in its present form, it is inadequate, in many people's view, to deal with post-September 11th issues. It was designed to

be a tool to meet a different set of challenges, and cannot do the unexpected job it has been called on to perform today. Moreover, devolution and deregulation mean less government power. The power (and costs) of much of the airline industry, for better or worse, has shifted over more than a decade to users and to private sector operators. Not only does the government have fewer tools, but it has fewer teeth as well.

Government has been forced to start at the beginning (again) and work through all the tools it thinks it will need. It is a painstaking and therefore long process, and it is difficult to wait for the system to come up with something while the country is in such a state of uncertainty. However, this might be just the opportunity that the government needs to develop an innovative framework, to meet these new challenges head on.

The last reality to face is Air Canada itself. It casts a huge shadow, both because of its current dominance, but also because it isn't just any airline: it's Air Canada, and it once belonged to all of us. It doesn't any longer of course, but some Canadians think it still does, and others think it should again. The reality is that it is a business, like any other, not a tool of social or economic policy.

Where do we go from here?

Today's environment reflects a new reality. Industry and government driven changes, privatization of airports, recent global events and the true financial state of most air carriers have created a significant challenge for everyone involved in the future of transportation, both for passenger and air cargo services. This is particularly true for Canada's smaller markets that often do not enjoy a critical mass of airline and onsite activity, industry knowledge or efficient access to gateway markets.

Given these seemingly unsolvable issues, what can we do next? Much of the debate centres on some key questions. For example:

- Should government protect consumers and communities by re-regulating the airline industry?
- Should we allow foreign carriers to sell in our market and not care if Canadian carriers do not have the same ability to sell in foreign markets?
- Should government subsidize routes or carriers?
- Are we protecting Canadians by protecting our Canadian-owned airline industry?
- Is "nation building" something that we need the airline industry to do?

There are no simple answers, but part of the real problem is the questions themselves: they do not go far enough. They are reactive, and lack vision. We may need

to devise a fresh approach – one that looks forward, not back; one that creates something new, and innovative.

This report has examined a number of options – both the tried and true and the innovative and risky. It uses input from across Canada, from leading aviation experts to those whose expertise begins and ends with getting on an airplane. It includes ideas and comments from pilots and baggage handlers, provincial governments, and community leaders. It looks at what some other countries have done, and what seems to be working, and what is less successful. It examines some of the innovations that are happening in this country at this moment, and where we are stagnating. It also reviews the gaps in our policies, knowledge and abilities that are stopping us from achieving a more resilient and reliable airline sector. The report attempts to provoke discussion, encourage debate and eventually, help us achieve resolution.

It is my hope, and expectation, that we will resolve our air service issues. We can do it, because we must, and because there is a tremendous amount of good will, expertise and desire to get this job done.

Appendix I Weighing the Options

Government could increase opportunities for Canadian carriers

Restrict Air Canada's capacity, system wide

PROS

- Demand for other carriers could be assured
- Easier for other carriers to take existing demand rather than create it or compete for it
- Can provide "instant" competition on certain routes

CONS

- Difficult (if not impossible) for government to know how much capacity to limit, where
- Reduces Air Canada's ability to generate revenue, can put carrier at high risk
- Other carriers may not offer same services as AC (e.g. international connectivity), leading to increase in carriers, but reduction in choice
- Air Canada is already reducing capacity, with mixed results for other carriers replacing it. Unlikely that a forced reduction would have more positive results.

Divest Air Canada Regional

PROS

- ACR could focus on its own route development, rather than as a feed network for Air Canada mainline.
- Could interline with a different global alliance, providing international as well as domestic competition and offer multiple code sharing agreements and maximize choice
- May lead to better service to medium and small communities
- Could develop into credible competition for full service carriage

CONS

- Current scope clause might have to be eliminated in order to allow new alliance and code share agreements
- Many regional routes thin, little could change on these
- Buyer may not be found, as in the case of Canadian Regional Airlines
- Air Canada could set up a new regional service competing with its former regional network

Encourage financing of carriers

PROS

- Could encourage investment in carriers by demonstrating government confidence in Canadian carriers (e.g. guarantees or other programs)
- Could help financing of new equipment
- Could be fined tuned to assist start ups or expansions, if so desired

	• Could shelter carriers from current harsh environment **CONS** • Taxpayers could be stuck with costs, if carriers fail to repay loans • Carrier could still fail • No framework in place, program would be ad hoc, and difficult to access success • Could be unfair if only certain carriers are eligible, could be costly if all carriers are eligible
Review provisions of C-26	**PROS** • Would allow for reevaluation in post September 11th environment **CONS** • Could be slow and complex process • Not likely to answer all marketplace questions

Government could increase foreign competition in the Canadian market	
Allow Right of Establishment (foreign- owned domestic) Carriers	**PROS** • If the foreign-owned domestic carrier interlines with its international counterpart, it could provide new network alternative to Air Canada and Star Alliance, an important addition to the competitive environment • It would be headquartered in Canada, with the benefits of jobs, infrastructure, etc. • It could open competitive options on tertiary routes, as independent regional carriers would have option of allying with either Air Canada or other carrier to connect with international or transborder routes • Precedent in Australia **CONS** • If Canadian carriers can't reciprocate by establishing Canadian-owned carriers in foreign markets, could be an unfair advantage for foreign carriers • Growth of the new carrier would be slow, and determined by the marketplace. No instant answers • Would compete for limited demand, and could weaken Canadian carriers without adding a great deal to the mix • If it does not interline, would compete primarily with WestJet and Air Canada's domestic routes with no new potential international

network benefits, but could weaken our existing domestic carriers

- Interest by carriers to develop this product could be low, at least in the short term, given the current economy and their own priorities at home
- Would impact on growth of emerging carriers in Canada, which could develop similar options without foreign ownership

Government Could Review Merits of Unilateral vs. Reciprocal Agreements

Reciprocal

PROS

- Canadian carriers would have same opportunities to sell to foreign travellers as foreign carriers would have to sell to Canadians, open new markets for Canadian airlines
- Liberalization can be done in incremental stages, beginning with "modified 6th freedoms" allowing Canadian flights to "hub" through American airports and their counterparts to do the same. (In practical terms, this would, at least initially, apply only to Air Canada, as it is the only Canadian-owned international scheduled carrier.)
    - Could provide more choice for Canadian travellers
- Further liberalization, which would allow foreign carriers to serve point to point domestic markets, could proceed based on the outcomes of the initial stages
- Liberalization could be expanded to include new arrangements such as multi-lateral agreements or the formation of a North American Common Aviation Area
    - Would bring aviation in line with other trade sectors
    - Could give Canada more clout dealing with EU Common Aviation Area

CONS

- Foreign carriers may not be interested in serving Canadian destinations, or may be prevented by union scope clauses
- Travellers may not want the hassle of travelling through an American hub, (clear immigration, customs, waits, etc.) simply to save money using a "modified 6th freedom"
- Negotiations could be slow and protracted – no immediate solutions or relief for travellers, and no guaranteed outcomes

Unilateral	**PROS** • Foreign carriers likely to be open to idea, as there would be no Canadian airlines competing reciprocally in their domestic market, a clear advantage for the non-Canadian carriers • Could increase competition on major routes • Would provide travellers with more choice, potentially, as foreign airlines begin flying Canadian routes • Could assist airports and communities attract new carriers • Could be seen as putting "good" for communities and Canadians above the "good" of protecting Canadian carriers **CONS** • Canadian demand limited – may not be enough business to interest foreign carriers in any meaningful way • Carriers could exit routes as easily as they enter them, increasing instability and uncertainty in marketplace • Open potential market of 30 million to foreigners without receiving reciprocal market opportunity for our airlines is contrary to trade policy which should work to strengthen Canadian opportunities internationally • Foreign carriers likely to fly on most lucrative Canadian routes rather than invest in market development – they could "skim the cream", and weaken (or destroy) Canadian airlines, including Air Canada and WestJet
Liberalize current bilateral agreements	**PROS** • Bilateral system already in place, international air policy currently under review and could be liberalized fairly easily • Would allow Canadian carriers same or similar opportunities as foreign carriers in Canada, protecting our national carriers **CONS** • Present system is straight quid-pro-quo, and agreements are generally made considering interests of Canadian carriers rather than stakeholders • System doesn't change "status quo" – the environment would be very similar to what it is now

Government could increase demand by reducing costs to passengers, airports and airlines

Reduce user fees paid by passengers

PROS

- Eliminate "sticker shock" to consumers, who will have clearer idea of what they would be paying up front
- Lower the price (and encourage greater amounts) of airline travel
- Some fees (such as security) would be more fairly shared between passengers and Canadians, all of whom benefit by the enhanced security measures

CONS

- Loss of revenue to government (and taxpayers) at time of fiscal restraint
- Moves away from current policy of user-pay

Reduce aviation fuel taxes on carriers

PROS

- Reduces airline expenses
- Excise tax system punitive

CONS

- Loss of revenue to government
- May be out of step with tax policies for excise tax on other fuels (e.g. automobile gas taxes)
- No guarantee that airlines would pass savings along to consumers

Reduce rents to NAS airports

PROS

- More capital could be available for certain airports
- Overall cost of system would be reduced

CONS

- Most NAS Airports still owned by the federal government, and some believe any profits should be returned to Canadians
- No guarantee that reduction would be passed on to airlines or passengers

Government could increase demand by stimulating travel

Introduce tax credits for travel in Canada

PROS

- Could encourage new demand

CONS

- Could be very costly to taxpayers, who would see no immediate benefit
- Very difficult to monitor, and assure that abuses would be kept at a minimum
- Might have to include other travel providers (e.g. hotels, etc.), which could be unfair to other economic sectors
- Difficult to encourage travel even with tax credits if rest of economy is weak

Create economic stimulation package

PROS

- Could jump start entire economy, with benefits accruing to many sectors, including air
- Can be used to heighten opportunities in disadvantaged regions of Canada

CONS

- Limited impact, as Canadian economy cannot be "fixed" in vacuum – ignores great reliance on international trade for national economic growth and health
- Can divert funds from other priorities, such as health care or other forms of infrastructure (e.g. roads)

Facilitate cross-border movements

PROS

- All sectors and regions would benefit, not only air service
- Trade and economy recovery could rebound more quickly

CONS

- May force Canadian systems to match American systems
- Focus might be on land border and goods, rather than passenger air

Government could support air access needs by

Building an integrated transportation policy

PROS

- Initiative already in place through the "Transportation Blueprint" consultation
- Could define integrated roles for different types of transportation within a multi-modal context
- Could define new and innovative roles in cooperation with all levels of government
- Could review transportation policy to enhance international trade opportunities, and other "21st century" opportunities not even considered a few years ago.

CONS

- Process likely to be complex and slow, would not deal with immediate challenges

Designing an Essential Services Program

A government subsidy which funds basic air service from a community to a hub if no scheduled service is available and community meets criteria.

PROS

- Provides support to communities which have lost service
- Could assist communities dealing with short-term access issues
- Could be a bridge when Air Canada has the right to exit routes
- Cost to taxpayers could be relatively small

CONS

- Service is minimal; might reduce the incentive to create market-based, better solutions and self-sufficiency
- Not all communities which have lost service would necessarily be eligible and wouldn't totally level playing field
- Wouldn't solve underlying air service issues, just provide temporary buttress
- Decisions could be, or could be perceived to be, politically influenced

Using existing regional development programs	Existing government programs (e.g. ACOA, WD, etc.) could be re-defined to include air access support as part of overall development package
	
	PROS
	• Recognizes air access as more than something needed to fulfill current demand, but also needed to create new wealth, job opportunities for communities
	• Programs already exist, criteria could be expanded to include air access
	• Programs are based on regional criteria, so air access could become a strategic part of overall development strategies
	• Could encourage a greater role for municipal and provincial governments, who have no jurisdiction over air transportation, but must deal with its economic and social implications
	• Would allow air access to be reviewed within a larger context of development needs, and could lead to
	  o Locally-based solutions created jointly by all levels of government,
	  o Multi-modal or intermodal solutions
	
	CONS
	• Effectiveness of regional development programs is topic of much debate
	• Program criteria vary between regions, may lead to air service support being different across the country
	• Cost to taxpayers

Government could create information tools for (examples)

- **Tertiary airlines wanting to expand scheduled service**
  - Securing investments
  - Government regulations and requirements
  - Interline or code-share agreements with other carriers
  - Etc
- **Communities wanting to increase air service**
  - Data products
  - How to talk to an airline
  - How to incorporate other modes
  - Tools available for airports
  - Etc
- **Consumers**
  - Information on airline performance
  - Recourses under the law
  - Rights under "Official Languages Act", Canadian Transportation Agency, Human Rights Commission, etc.
  - Etc.
- **Airports**
  - Tools to maximize revenues
  - Clearly described "rules of the game"
  - Etc.

Information tools (continued)

PROS

- Could deal with some of the problems arising from lack of information and expertise, and assist in locally-developed solutions
- Stakeholders with limited funds could still access information
- Could be easily communicated through Internet web sites
- Meetings with stakeholder groups would serve added purpose of bringing groups together to find joint solutions

CONS

- Process likely to be complex and slow, would not deal with immediate challenges
- Government not traditionally in the "information business" for this type of need
- Information may be discovered by stakeholders without need for government intervention or cost to taxpayers

Re-regulation

PROS

- Supports the assertion that passenger air service is essential, serving social and economic needs and therefore legitimately open to government control.
- Might offer protection from repercussions of the instability of the airline industry
- Re-regulation supports contention that Canada, given its unique challenges of population "thinness" and geographic vastness can never rely solely on competition and "discipline of the marketplace" to ensure quality of service or fair pricing practices
- Government regulation might allow a better integration of "multi-modal" policies, allowing for alternate services to air, such as rail or road, since air access in a policy framework is only one type of access that can be regulated
- Regulation could imply the control over a key Canadian industry by Canadians for Canadians
- Re-regulation could allow the government to protect the interests of Canadians (and limit the excesses and weaknesses of the carriers) in a direct and definitive way
- Would counter the opinion that, left to its own devices, the airline industry tends to consolidate to protect its own interests, leading to systems that are oligarchic and non-competitive actions, even in a field of multiple carriers
- Could represent a shifting away from the last two decades of deregulation of essential services and commodity providers.

CONS

- Canada moved away from a regulated airline industry because many believed it didn't work for Canadians. A prevailing view was that air service prior to 1988 was inefficient, vulnerable to claims of political influence, highly bureaucratic, costly and mediocre. Some say that Air Canada is still trying to get out from under its bureaucratic legacy, and has made the carrier slower to respond to the challenges of today
- Regulation does not mean success – a regulated airline could still fail, leading to ever increasing taxpayer bailouts, and a lessening of market discipline
- Under a regulated regime, there is a danger that airlines will have to spend time and resources dealing with Ottawa regulators that could better be used to serve customers directly
- Local control of local destiny is very difficult to achieve

- Decisions made in Ottawa tend to be unbusinesslike: slow, reactive, risk-adverse, leading to an even further reduction in quality of service and innovation
- Entrepreneurs would not enter a highly restrictive and regulated environment, making positive gains such as the start up and growth of WestJet almost unthinkable under re-regulation
- A regulated domestic industry would interface awkwardly with a relatively free and open international market, reducing competition to and from the Canadian market
- It is possible that the travelling public would be vulnerable to changes in government policy without direct recourse to influence the marketplace at first hand: local decisions would be left in the hands of regulators, not users
- In a regulated environment, stagnation could be mistaken for stability, to the detriment of the future health and growth of an economy
- The domestic airline industry is only one piece of a complex and international sector; in effect, the tip of the iceberg. An attempt by government to "manage" or regulate this one element may not be possible, as seen by the lack of success in other countries, irrespective of how severe or liberal the regime is.

Appendix II Meetings Held/Input Received

August 2001 to January 2002

Abbotsford Airport Authority
Air Canada
Air Canada Regional
Air Labrador
Air Line Pilots Association
Air Transportation Association of Canada
Airport Council International
American West airlines
Association of Canada Travel Agents
Atlantic Airports Council
Avia Marketing Consultants
Canada 3000
Canadian Airports Council
Canadian Chamber of Commerce
Canadian Tourism Commission
Canadian Transportation Agency
Capital Canada Ltd.
China Airlines
City of Gander, Nfld. & Lab.
City of Prince Rupert, B.C.
City of Terrace, B.C.
Competition Bureau
Council of Tourism Association of British Columbia
El Al Airlines
Federation of Canadian Municipalities
First Air
Government of B.C.
Government of Alberta
Government of Saskatchewan
Halifax Chamber of Commerce
Hawkair
HeliJet International
Hospitality Newfoundland and Labrador
Hotel Association of Canada
InterGlobe Technologies
Japan Tourism Bureau
Newfoundland/Labrador Department of Transportation
Office of Official Languages
Pacific Coastal Airlines
Policy Shop
Premier of Yukon
Prince George Airport Authority
Provincial Airways
Regina Airport Authority
Rick Erickson
Rural Secretariat
SABRE Reservations System
Saskatoon Airport Authority
SkyComm Air Management Ltd.
Tourism British Columbia
Tourism Industry Association of Canada
Tourism Saskatchewan
Tourisme Montréal
Tourism Toronto
Transport 2000
Transportation Partners
West Coast Air
WestJet
Yukon Dept of Tourism

Appendix III Partial Bibliography

Airport Ownership, Management and Price Regulation, March 2001, InterVISTAS

Aviation Data – Needs and Shortfalls – the Airports' Perspective, July 2001 Canadian Airports Council

Community Airport Survey, November 2001, Federation of Canadian Municipalities

Divestiture of Air Canada Regional, December 2001, Alan Connors

Dominated Hub Fares, Office of the Assistant Secretary for Aviation and International Affairs, January 2001, U.S. Department of Transportation

Étude des liaisons aériennes de la région de Québec: Rapport final, mars 2001, Communauté urbaine de Québec Tourisme et Congrés, Québec bureau de la Capitale Nationale, Développement économique Canada

Flying Forward: Options for Air Policy and the Tourism Industry in Canada, October 2001, Tourism Industry Association of Canada

High Hopes and Low Standards! The Life and Times of Airline Travel in Canada, October 2001, Public Interest Advocacy Centre

Reports of the Air Travel Complaints Commissioner July – December 2000 and January to June 2001, Canadian Transportation Agency

Rethinking our Borders: A Plan for Action, Coalition for Secure & Trade Efficient Borders

Transport Canada Business Plan 2001 – 2004

Transport Canada, 2001 – 2002 Report on Plans and Priorities

Transportation in Canada Annual Report 2000, Transport Canada

Vision and Balance, Report of the Canadian Transportation Act Review Panel, June 2001

Appendix IV Mandate of the Independent Observer

From August 2000, and continuing for a period of 24 months, the Independent Transition Observer will review the impacts of airline restructuring on stakeholders and will assess whether the airline industry is healthy and competitive and meets the needs of Canadians.

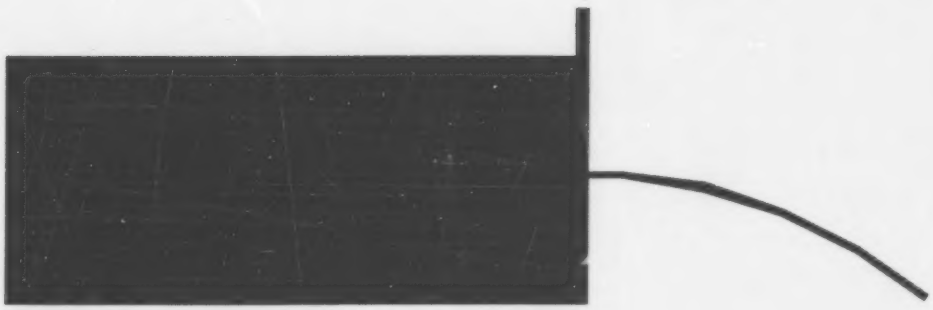
In particular, the Observer will:

- Consider the views of consumers, urban, rural and remote communities, travel agents, airports, airlines and airline employees;
- Assess whether Transport Canada, the Canadian Transportation Agency and the Competition Bureau responsibilities relating to airline restructuring are clear and being carried out appropriately;
- Consider whether the government's monitoring measures are adequate;
- Assess industry support to the measures introduced in Bill C-26, including the commitments and undertakings of Air Canada to the Federal government;
- Assess Air Canada's linguistic obligations; and
- Assess the need for a Travellers' Bill of Rights.

Interim reports will be produced every six months with one final comprehensive report to the Minister. Two interim reports have been issued and are available on the Transport Canada web site, www.tc.gc.ca, follow the links on "airline restructuring". The final report will include recommendations on monitoring and related airline restructuring matters. The interim and final reports will be made public.

Debra Ward, the Independent Transition Observer was appointed by David Collenette, the federal Minister of Transport on August 1, 2000. She is an Ottawa consultant specializing in communications and policy strategies relating to tourism and travel issues. She has served on a number of national and international boards and committees and federal government advisory committees for the Auditor General, the Minister of National Revenue, the Minister of International Trade and the Canadian Labour Force Development Board.

Formerly President of the Tourism Industry Association of Canada, Debra has done extensive work on policy issues relating to the impact of the Canadian transportation system on communities, small and medium-sized businesses and the economic and social well being of Canada and Canadians.



La restructuration de l'industrie canadienne du transport aérien
Troisième rapport provisoire

PRÉPARÉ PAR DEBRA WARD
Observatrice indépendante de la transition de la restructuration de l'industrie du transport aérien
avril 2002

Table des matières

SOMMAIRE 4

INTRODUCTION 10

LES RAMIFICATIONS DU 11 SEPTEMBRE ET LE FLÉCHISSEMENT DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE 13

L'INDUSTRIE DU TRANSPORT AÉRIEN DE NOS JOURS 21

LE CADRE GOUVERNEMENTAL 30

La politique aérienne du Canada par rapport à celle d'autres pays 30

Les dispositions du projet de loi C-26 36

POINTS DE VUE DES INTERVENANTS 53

Collectivités urbaines, rurales et éloignées 53

Aéroports 59

Consommateurs 60

Entreprises 62

Employés des transporteurs aériens 65

DONNÉES : DE L'IMPORTANCE DE SAVOIR 67

ENJEUX ET OPTIONS D'AVENIR 74

Concurrence accrue 75

Augmentation de la demande 79

Reréglementation de l'industrie du transport aérien 80

Autres mesures gouvernementales 81

CONCLUSION : EST-IL POSSIBLE DE REDRESSER L'INDUSTRIE DU TRANSPORT AÉRIEN? 84

ANNEXE I EXAMEN DES OPTIONS 89

ANNEXE II RÉUNIONS TENUES/CONTRIBUTIONS REÇUES 101

ANNEXE III BIBLIOGRAPHIE PARTIELLE 103

ANNEXE IV MANDAT DE L'OBSERVATRICE INDÉPENDANTE 104

Sommaire

Ceci est le troisième rapport provisoire de l'observatrice indépendante de la transition de la restructuration du transport aérien au Canada. Cette troisième édition marque un écart par rapport aux rapports antérieurs, puisqu'elle reconnaît que la « restructuration de l'industrie du transport aérien » revêt un sens nouveau et inquiétant dans le contexte du lendemain des attaques terroristes du 11 septembre et du ralentissement économique.

Le processus de restructuration visait d'abord un objectif simple : une industrie du transport aérien concurrentielle et en pleine santé capable de répondre aux besoins des Canadiens. Au moment d'aller sous presse, tout n'est pas encore réglé. Certaines parties de l'industrie du transport aérien sont en meilleure santé qu'elles ne l'étaient il y a quelques mois, mais il reste encore beaucoup à faire. Certes, les besoins de certains Canadiens sont satisfaits, mais c'est loin d'être le cas de tous.

Que faut-il faire maintenant? Rares sont ceux qui sont contents de la situation actuelle, mais encore plus rares sont ceux qui s'entendent sur d'éventuelles solutions. Il y a également différents types de questions. Certaines sont complexes et de grande envergure : faut-il à nouveau réglementer toute l'industrie du transport aérien? Qu'adviendra-t-il si Air Canada a besoin d'une injection de liquidités pour survivre? D'autres sont de moindre envergure, mais non moins complexes : faut-il subventionner certaines routes pour contribuer au développement économique?

Dans ce rapport, nous examinons un certain nombre d'options, dont quelques-unes sont connues et éprouvées et d'autres, risquées et plus novatrices. Nous avons sollicité des avis partout au Canada, auprès des grands spécialistes de l'aviation comme de ceux dont l'expertise se limite à avoir déjà pris l'avion. Ce rapport renferme les idées et les remarques des pilotes et des bagagistes, des gouvernements provinciaux et des dirigeants des collectivités. Il examine ce que d'autres pays ont fait et ce qui semble fonctionner, et aussi ce qui réussit moins bien. Il analyse certaines des innovations qui se font jour en ce moment même au Canada, et les domaines où nous sommes plutôt stagnants. Il analyse aussi les carences de nos politiques, de nos connaissances et de notre expertise qui nous empêchent d'avoir une industrie du transport aérien plus résistante et plus fiable. Ce rapport cherche à provoquer un débat, à le favoriser et, en fin de compte, à nous aider à trouver des solutions.

Collectivités

L'accès par voie aérienne joue deux rôles pour les collectivités : en premier lieu, il permet aux résidents de se déplacer et, en deuxième lieu, il encourage la croissance et le développement économiques. Toutefois, le développement économique n'est

pas l'affaire des compagnies aériennes et les collectivités se battent pour répondre à ce besoin. Leur problème est amplifié par l'absence de données sur l'aviation qu'elles pourraient utiliser pour élaborer des stratégies commerciales et par le fait qu'elles sont désormais responsables de la rentabilité des aéroports locaux.

Il existe des signes que certaines collectivités commencent à trouver les solutions locales, au lieu d'attendre qu'Air Canada ou le gouvernement fédéral ne règle leurs besoins en matière d'accès. Il s'agit là d'une mesure positive et il faut étudier les moyens d'appuyer les solutions locales.

Consommateurs

Les clients étaient déjà confrontés aux changements d'horaire, aux retards, aux cas de refoulement (bumping) et à la piètreté des services. Mais il y a pire aujourd'hui. Du fait de l'imposition d'un droit pour la sécurité des passagers des transporteurs aériens, tout porte à croire que ceux-ci ne devront pas seulement régler la note de leur propre sécurité, mais également celle de la sécurité de la tour du CN, de la Colline du Parlement et d'autres éventuelles cibles du terrorisme aérien. Et qui plus est, les clients qui veulent (ou doivent) acheter deux billets (sur les ailes de deux transporteurs qui n'ont pas d'accord intercompagnies) pour se rendre là où ils veulent aller devront peut-être payer ces droits deux fois.

Entreprises

Bien que toutes les entreprises du Canada soient touchées dans une certaine mesure par l'existence ou l'absence d'accès par voie aérienne, les deux secteurs d'activités le plus sérieusement touchés sont les agents de voyages et l'industrie touristique. Les agents de voyages sont pris en serre entre les transporteurs et les clients, car ils doivent servir les deux groupes. Leur tâche consiste en partie à bien renseigner les clients en période d'instabilité, ce qui est une tâche astreignante. Par ailleurs, ils sont toujours confrontés à la baisse des commissions qui leur sont versées et à l'utilisation accrue des systèmes de réservations par Internet.

Le tourisme compte sur des services aériens à prix compétitif et facilement accessibles pour attirer des visiteurs. Malheureusement, les questions qui entourent les prix et les itinéraires sont généralement indépendantes de la volonté des entreprises touristiques. Les voyages touristiques présentent généralement un caractère plus saisonnier et génèrent un rendement inférieur à celui des voyages d'affaires, qui est le principal marché d'Air Canada et d'autres transporteurs offrant des services complets.

La principale préoccupation des entreprises depuis quelques mois a été le commerce transfrontalier et la nécessité de concevoir des programmes entre le

Canada et les États-Unis pour faciliter le mouvement des gens et des marchandises à travers notre frontière commune, y compris l'accès par voie aérienne.

Compagnies aériennes

Air Canada se débat pour se rétablir, mais il arrive que ses décisions commerciales posent des problèmes aux intervenants. Le public n'éprouve guère de sympathie pour le transporteur au moment où nous allons sous presse. Tango, sa filiale à bas prix, est en train d'élargir son réseau, ce qui est vivement appuyé par certains qui y voient un produit nouveau et indispensable, alors que d'autres lui reprochent d'être une « marque de combat » prédatrice. WestJet est un succès commercial indéniable, peu importe les paramètres sur lesquels on se fonde. Le transporteur a réussi à séduire de nombreux voyageurs en lui présentant le bon produit et la bonne stratégie commerciale au bon moment, et il poursuit ses plans d'expansion.

La disparition de Canada 3000 (C3) a été imputée à quantité de facteurs, notamment au lancement de « Tango ». Toutefois, cette disparition ne peut pas être attribuée à un seul motif, mais à plusieurs. Mentionnons entre autres la complexité de la fusion de C3, CanJet et Royal Aviation, la chute draconienne de la demande après les événements du 11 septembre, sans oublier l'impact de Tango.

Bien que le gouvernement lui ait offert une garantie d'emprunt, Canada 3000 n'a pas réussi à présenter un plan d'activités répondant aux exigences du gouvernement. Deux tentatives de réduction de ses effectifs, l'une par l'entremise du Conseil canadien des relations industrielles et l'autre par des négociations directes avec les syndicats, ont échoué. Le Bureau de la concurrence semble n'avoir pas reçu tous les renseignements nécessaires à temps pour émettre une ordonnance d'interdiction contre Tango.

Il se peut que ce soit les transporteurs régionaux indépendants qui détiennent la clé de l'avenir des services régionaux. Ils ont néanmoins de sérieux défis à affronter. La capitalisation est difficile, d'autant plus que l'ensemble de l'industrie du transport aérien traverse une mauvaise passe. De plus, compte tenu de la concurrence farouche que se livrent les compagnies aériennes, les investisseurs ne sont sans doute pas prêts à « parier » contre Air Canada en investissant de l'argent dans un concurrent plus petit. Les transporteurs indépendants ont plus de difficultés pratiques et financières à se brancher sur un « réseau » – Air Canada a ses transporteurs et partenaires désignés, alors que ceux qui sont « extérieurs » à la famille n'ont aucune assurance de bénéficier des mêmes taux ou accords avantageux.

Employés des compagnies aériennes

On pense parfois que les employés des compagnies aériennes sont un élément du problème – le coût de la main-d'œuvre syndiquée est élevé et d'aucuns affirment

que les conventions sont par trop restrictives, protégeant du même coup les emplois syndiqués aux dépens d'une compagnie aérienne rentable et résistante. On dit que les employés sont indifférents ou même bourrus.

D'autre part, les employés sont les troupes de choc, puisque ce sont eux qui subissent la colère et la frustration des clients. Les employés d'Air Canada sont toujours au beau milieu d'un processus de fusion difficile et complexe et ils essaient de garder leur professionnalisme au travail. Pendant qu'on s'occupe de démêler leurs problèmes internes, chaque jour ils doivent supporter de lire des articles dans les journaux qui vilipendent leur compagnie. Même s'il n'est pas toujours facile de traiter avec les employés lorsqu'on est client, il semble encore plus difficile d'**être** l'employé d'une compagnie aérienne.

Données

Le besoin de données plus détaillées et ponctuelles est pratiquement universel, à l'exception peu surprenante des transporteurs aériens qui sont réticents à divulguer des données commerciales potentiellement délicates. Toutefois, le Forum sur les statistiques du transport aérien organisé par le ministre en juin 2001 et les réunions qui ont suivi avec les intervenants ont permis d'établir que la demande de données a augmenté avec le temps, et non le contraire. Rares sont les intervenants qui croient que l'on sert « l'intérêt général » si l'on protège les transporteurs. Beaucoup sont d'avis que les intérêts des groupes d'intervenants et les retombées possibles pour les Canadiens l'emportent de loin sur les préoccupations des compagnies aériennes.

Le cadre gouvernemental

Un examen de la politique aérienne du Canada révèle un certain nombre de faits intéressants.

Premièrement, même si l'industrie du transport aérien est une responsabilité fédérale, en termes pratiques, les provinces et les municipalités jouent aussi un rôle important, soit en aidant à façonner l'industrie du transport aérien afin d'atteindre leurs objectifs économiques et stratégiques, soit par l'octroi de subventions directes visant à promouvoir l'accès par voie aérienne ou à augmenter la rentabilité des aéroports, ou les deux.

Deuxièmement, un examen des dispositions du projet de loi C-26 indique à tout le moins que très peu de gens en saisissent le sens. À en juger par les questions et les plaintes reçues, de nombreuses personnes pensent que le gouvernement a beaucoup plus de pouvoirs sur une gamme plus étendue de questions que ce n'est vraiment le cas.

Enfin, un examen de l'industrie du transport aérien dans d'autres pays démontre que, quelles que soient les différences qui caractérisent la politique aérienne des différents pays, nombreuses sont les compagnies aériennes du monde qui ressemblent de très près à Air Canada ou à WestJet. Les transporteurs qui offrent des services complets mènent un combat acharné, alors que les transporteurs à coûts modiques et à bas prix sont rentables et en pleine expansion. Cela nous oblige à conclure que, du moins pour maintenant, des facteurs non gouvernementaux, comme la conjoncture économique, la population, la géographie et la façon dont les compagnies aériennes fonctionnent, ont un impact beaucoup plus profond sur les services aériens auxquels nous avons accès que les politiques gouvernementales. Il n'en reste pas moins que le gouvernement doit étudier toutes les options, non pas parce qu'elles peuvent ou non donner des résultats à court terme, mais en fonction de leurs répercussions plus profondes et à plus long terme.

Un certain nombre d'options ont été proposées au gouvernement pour qu'il intervienne et l'observatrice ne manquera pas de les inclure dans ses recommandations finales que contiendra son prochain rapport. À la section « Enjeux et options d'avenir » et à l'annexe, « Examen des options », nous analysons les concepts et examinons les avantages et les inconvénients de chacune.

Parmi les options les plus souvent citées, mentionnons :

- réglementer l'industrie du transport aérien, en décidant des transporteurs qui peuvent desservir telle ou telle route, selon quelle capacité et à quels prix;
- adopter un programme de services essentiels, pour aider les collectivités qui ne sont plus desservies par des vols réguliers;
- libéraliser les services aériens assurés par des transporteurs étrangers, avec ou sans accord de réciprocité :
    - cabotage,
    - transporteurs nationaux appartenant à des intérêts étrangers,
- stimuler la croissance de l'industrie du transport aérien par des programmes qui favorisent l'expansion et les investissements, par exemple :
    - garanties d'emprunt,
    - élimination des obstacles qui empêchent l'arrivée de nouveaux venus ou l'expansion des plus petits transporteurs,
    - majorer à 49 % le pourcentage de propriété étrangère;
- réduire les coûts de l'industrie du transport aérien liés au gouvernement, comme les taxes sur le carburant aviation, ce qui lui permettra de parvenir plus facilement à la rentabilité et pourra même abaisser le prix des billets d'avion;

- stimuler l'économie en général ou les voyages en particulier, par exemple par des réductions fiscales ou d'autres mesures;
- inclure l'accès par voie aérienne dans ses programmes de développement régional et économique existants pour mieux répondre aux besoins des collectivités en matière d'accès;
- fournir des données et d'autres instruments d'information/connaissance aux intervenants;
- créer un cadre stratégique intégré des transports qui tienne compte de la conjoncture changeante, notamment de l'impact des accords commerciaux, des alliances internationales des compagnies aériennes et des « secteurs aéronautiques communs », et qui redéfinisse le rôle des gouvernements.

L'impact de l'industrie du transport aérien sur nous tous est infiniment plus vaste que l'industrie proprement dite. Il est relativement simple de décrire l'industrie du transport aérien dont nous avons besoin mais beaucoup plus difficile d'y parvenir. Nous voulons une industrie capable de résister aux intempéries et de prospérer par beau temps. Elle doit constituer un élément clé du réseau canadien de transport afin de stimuler les possibilités économiques. En même temps, elle doit relier nos collectivités les unes aux autres et nous relier au reste du monde. Elle doit être concurrentielle et offrir le maximum de choix aux consommateurs. Et n'oublions pas que les compagnies aériennes doivent faire des profits et attirer à nouveau les investisseurs vers un secteur qui est pratiquement devenu un paria sur les marchés.

Introduction

Ceci est le troisième rapport provisoire de l'observatrice indépendante de la transition de la restructuration du transport aérien au Canada. Cette troisième édition marque un écart par rapport aux rapports antérieures, puisqu'elle reconnaît que « la restructuration de l'industrie du transport aérien » revêt un sens nouveau et inquiétant dans le contexte du lendemain des attaques terroristes du 11 septembre et du ralentissement économique.

Cette période a été exceptionnellement difficile pour tout le monde, puisqu'elle a été marquée par la confusion, la frustration et la colère. Tandis que nous nous évertuons à façonner l'avenir de l'industrie du transport aérien, un débat raisonné et clair n'a jamais revêtu autant d'importance et n'a jamais été plus difficile à réaliser.

Le processus de restructuration visait d'abord un objectif simple : une industrie du transport aérien concurrentielle et en pleine santé capable de répondre aux besoins des Canadiens. Au moment d'aller sous presse, tout n'est pas encore réglé. Certaines parties de l'industrie du transport aérien sont en meilleure santé qu'elles ne l'étaient il y a quelques mois, mais il reste encore beaucoup à faire. Certes, les besoins de certains Canadiens sont satisfaits, mais non pas de tous.

L'automne dernier, le tableau était particulièrement sombre. La capacité avait été réduite. Canada 3000 avait fait faillite. Air Canada était en difficulté. Heureusement, il y a eu des signes d'amélioration. Air Canada et WestJet (qui a semblé très bien se relever du fléchissement) ont annoncé qu'elles allaient accroître leur capacité intérieure pour cet été. Conquest Vacations et Skyservice ont accéléré leurs propres plans d'expansion intérieure, de même que d'autres transporteurs au Canada.

Toutefois, il reste encore des difficultés à affronter. Les voyages d'affaires lucratifs, la principale clientèle d'Air Canada par le passé, n'ont pas encore repris. La capacité pourrait être réduite encore si la demande anticipée ne se matérialise pas. Les passagers des compagnies aériennes paieront un nouveau droit de sécurité qui selon certains aura pour effet de faire fléchir la demande de voyages à prix modique et court-courriers. Les collectivités ont encore des plaintes concernant la qualité et le volume des services régionaux.

On a rejeté la faute pour l'absence de concurrence dans l'industrie du transport aérien sur les politiques aériennes du gouvernement. Le projet de loi C-26 vise précisément à protéger les Canadiens contre les prix monopolistes et la prédation et à garantir « l'uniformité des règles du jeu pour les concurrents », même si d'aucuns se demandent si cela suffit après les événements du 11 septembre. Du moins à court terme, la disparition de Canada 3000 a été ressentie comme un coup dur porté à l'objectif d'une solution concurrentielle « authentiquement canadienne », même si un certain nombre de transporteurs ont émergé pour combler le vide.

Rejeter la faute sur le gouvernement est facile, mais trop simpliste. Les problèmes sont plus profonds que cela. D'autres pays sont confrontés aux mêmes défis que nous, même lorsque la politique du gouvernement fédéral, comme dans le cas de l'Australie, est radicalement différente. Swissair, Sabena et Ansett sont au nombre des transporteurs nationaux qui ont fait faillite. D'autres, comme Air Canada, sont toujours sur pied, mais ils sont vacillants, et un plus grand nombre risquent de disparaître avant que l'on assiste à la fin de ce cycle de fléchissement.

Une chose est certaine, dans le monde entier les transporteurs de type WestJet se débrouillent admirablement, tandis que les transporteurs offrant des services complets comme Air Canada se débattent pour survivre, pratiquement partout où l'on se tourne. Le fait qu'une compagnie appartienne au gouvernement ne semble pas peser lourd dans la balance. Les transporteurs nationaux semblent confrontés aux mêmes difficultés que les compagnies appartenant à des intérêts privés. Il semble que les frais internes élevés et les processus complexes des transporteurs offrant des services complets, que le ralentissement économique et les effets durables des attaques terroristes aient des conséquences autrement plus graves sur l'état de santé des compagnies aériennes que n'importe quelle politique publique, du moins à court terme.

L'impact de l'industrie du transport aérien sur nous tous est infiniment plus vaste que l'industrie proprement dite. Il est relativement simple de décrire l'industrie du transport aérien dont nous avons besoin mais beaucoup plus difficile d'y parvenir. Nous voulons une industrie capable de stimuler les possibilités économiques. En même temps, elle doit relier nos collectivités les unes aux autres et nous relier au reste du monde. Elle doit être concurrentielle et offrir le maximum de choix aux consommateurs. Et n'oublions pas que les compagnies aériennes doivent faire des profits et attirer à nouveau les investisseurs vers un secteur qui est pratiquement devenu un paria sur les marchés.

En rédigeant ce rapport, mes objectifs sont :

- d'examiner la situation actuelle de l'industrie canadienne du transport aérien;
- d'évaluer l'efficacité des instruments dont dispose actuellement le gouvernement (lois, règlements, politiques) et d'en déceler les lacunes;
- d'analyser les avantages et les inconvénients des principales recommandations formulées par les intervenants;
- de rendre compte des conséquences des événements des six derniers mois sur les groupes d'intervenants;
- de fournir des renseignements pour éclairer le débat.

Comme toujours, je suis reconnaissante aux nombreuses personnes qui ont pris le temps de mettre leur expertise, leurs opinions et leurs expériences à contribution et aux nombreuses autres qui ont analysé, stimulé et contribué à façonner les divers points de vue que j'expose ici. Mon mandat en tant qu'observatrice indépendante de la transition de la restructuration de l'industrie du transport aérien prendra fin dans six mois et, à ce moment-là, je publierai mes recommandations finales. Il n'y a pas de remèdes miracles ou de réponses faciles. Ce n'est qu'en conjuguant nos efforts que nous trouverons une solution au problème. Je serai heureuse de continuer à rencontrer des Canadiens et à collaborer avec eux pour formuler des recommandations utiles pour notre avenir.

Le dernier rapport sera préparé l'été prochain et il comportera les recommandations finales de l'observatrice. Si vous voulez lui faire part de vos commentaires, n'hésitez pas à contacter Debra Ward à la case postale 30056, succursale 250, Greenbank, Ottawa (Ontario), K2H 1A3, tél. 613 274-0691, ou en composant le numéro sans frais 877 261-0787; téléc. 613 226-7166 ou par courriel à l'adresse suivante : transition.observer@rogers.com,

Les ramifications du 11 septembre et le fléchissement de l'activité économique

On a tellement écrit et parlé des ramifications du 11 septembre et du fléchissement de l'activité économique qu'il n'est pas facile d'éviter les répétitions ou de tomber dans les clichés, voire les deux. Le fait est que nous ne pouvons pas encore évaluer (ou même saisir) quelles seront les conséquences à long terme. Dans cette section, nous analyserons ce qui s'est passé depuis quelques mois et nous spéculerons sur la situation où nous risquons de nous retrouver.

Les montagnes russes de l'industrie du transport aérien, première partie : le fléchissement de l'activité économique

L'industrie du transport aérien a connu une forte croissance entre le milieu et la fin des années 1990, en dépit d'un lent départ attribuable à la guerre du Golfe et à la récession. Une fois ces problèmes résolus, le nouveau secteur de la haute technologie et la multiplication des possibilités offertes par la mondialisation des échanges ont rempli les avions comme jamais auparavant. Les transporteurs à prix modique comme WestJet au Canada et Southwest aux États-Unis ont détourné les passagers non traditionnels de leurs voitures et des autocars au profit de l'avion. Vers la fin des années 1990, tout portait à croire que l'industrie du transport aérien s'était imposée comme un mode de transport en commun et comme un instrument d'affaires irremplaçable. C'est alors que les choses ont commencé à se gâter.

Des nuages sont apparus à l'horizon en 2001, avec la chute libre des entreprises point com et des bourses mondiales. Les passagers lucratifs (la clientèle principale des compagnies offrant des services complets) ont cessé d'acheter des billets d'avion coûteux et se sont tournés vers les voyages à prix modique ou ont limité leurs déplacements en avion au strict minimum. Et, pendant que les recettes chutaient, les prix du carburant se sont mis à grimper en flèche. La période a été difficile pour de nombreux transporteurs. En août, Air Canada, qui avait annoncé un déficit pour le trimestre précédent, a publié un plan de rétablissement qui prévoyait des baisses de capacité et de flotte et des compressions d'effectifs. Mais, en dépit de ces restrictions budgétaires, la plupart des compagnies n'étaient pas du tout prêtes à affronter ce qui les attendait.

Les montagnes russes des compagnies aériennes, deuxième partie : le 11 septembre

Puis tout a changé à nouveau et, cette fois-ci, il n'y avait en place aucun plan de crise pour faire face à l'énormité de l'utilisation d'avions commerciaux comme armes de destruction massive. Loin du carnage et de la douleur, deux événements plus prosaïques mais importants sont survenus presque immédiatement : la demande de voyages en avion a chuté tandis que les frais d'assurance des transporteurs et des aéroports montaient en flèche. Aussitôt, la plupart des gens ont cessé de prendre l'avion et l'on a même cru que certains aéroports seraient contraints de fermer leurs portes s'ils n'arrivaient pas à payer leur police d'assurance.

Fort heureusement, au Canada comme aux États-Unis, les gouvernements ont agi rapidement pour régler le problème des assurances. Toutefois, les gens ont attendu un moment avant de se remettre à prendre l'avion, et les transporteurs n'ont pas encore regagné le terrain perdu. À l'heure actuelle, les voyages en avion sont loin du niveau qu'ils avaient atteint l'an dernier, même si le taux de fléchissement a diminué. Par exemple, le trafic d'Air Canada a baissé de 17,9 % en octobre, de 8,4 % en novembre et d'à peine 2,5 % en décembre, par rapport à la même période en 2000. Et même si le trafic a augmenté, celui des passagers lucratifs n'a pas encore entamé sa remontée. Les gens refusent toujours de payer autant qu'ils le faisaient il y a à peine deux ans.

Les déficits des compagnies aériennes sont colossaux. Air Canada a déclaré un déficit de 1,25 milliard $. Transat AT, la société mère d'Air Transat, a pour sa part déclaré un déficit de 99 millions $. WestJet continue d'être le grand exploit commercial du Canada, et le transporteur devrait dégager un bénéfice.

Pendant ce temps, les coûts ont grimpé et la récente imposition par le Canada d'un droit de sécurité de 24 $ n'en est qu'un exemple[1]. Nous avons donc maintenant une industrie en butte à trois coups durs : une hausse des coûts, une baisse des rendements ET une baisse des passagers. Il est étonnant qu'un transporteur puisse dégager un bénéfice dans cette conjoncture, et beaucoup d'entre eux gaspillent des milliers de dollars chaque jour dans leur volonté de continuer à voler.

[1] Les droits de sécurité s'établissent ainsi : 12 $ pour un aller simple au Canada; 24 $ pour un aller-retour au Canada; 12 $ pour un vol à destination des États-Unis continentaux (les États-Unis perçoivent leurs propres droits pour les vols de retour au Canada); 24 $ pour un vol dont la destination est à l'extérieur du Canada et des États-Unis continentaux.

Qu'est-ce qui a tué Canada 3000?

L'un des événements les plus tristes et les plus inattendus a été la faillite de Canada 3000. Ce transporteur avait introduit un nouveau type de service au Canada, passant du statut de compagnie d'affrètement transportant des vacanciers à celui de compagnie nationale régulière, desservant une centaine de destinations nationales et internationales. Le transporteur offrait plusieurs services analogues à ceux d'Air Canada (repas, films), mais à un moindre coût pour les consommateurs et avec moins de restrictions. Il a doublé sa part du marché (même si elle ne représentait que 9 % de l'ensemble du marché canadien) et semblait être l'une des solutions concurrentielles « authentiquement canadienne » recherchées par le gouvernement.

Sa faillite a en quelque sorte fait ressortir tout ce qui allait de travers dans l'industrie du transport aérien au Canada. Toutefois, depuis, il semble qu'au moins une partie de la capacité perdue soit en voie d'être remplacée par de nouveaux services d'affrètement ou des vols à prix modique assurés par l'expansion des services de WestJet et de Tango.

Même si certains sont tentés de rejeter la faute de la mort de Canada 3000 exclusivement sur Air Canada et sa filiale Tango, la vérité n'est pas aussi simple. Canada 3000 s'est lancée dans un programme d'expansion de grande envergure lorsqu'elle a acheté CanJet et Royal Aviation. En même temps, les prix modiques que ce transporteur pratiquait n'étaient possibles que parce que ses avions volaient à pleine capacité, c'est-à-dire avec un coefficient d'occupation de 85 % pour atteindre le seuil de rentabilité, selon certains. Le 10 septembre les réservations ont atteint un sommet. Puis est arrivé le 11 septembre. Sa demande de réservations est tombée presqu'à néant. Un mois après, le 11 octobre, Tango, qui semblait être sur bon nombre des mêmes routes que C3, a commencé à accepter des réservations pour son lancement du 11 novembre.

Canada 3000 a utilisé tous les instruments à sa disposition. La compagnie a demandé au Conseil canadien des relations industrielles l'autorisation de se débarrasser d'une partie de ses effectifs. Sa demande a été rejetée. Elle a négocié une garantie d'emprunt de 75 millions $ avec le gouvernement, mais n'a pas réussi à présenter un plan d'activités démontrant comment elle comptait rembourser l'argent emprunté. Les négociations de dernière minute menées avec l'un de ses syndicats ont échoué. Enfin, le commissaire à la concurrence a examiné la revendication de Canada 3000 selon laquelle la filiale Tango d'Air Canada était anticoncurrentielle, et il a convenu que c'était une « marque de bataille ». Le Bureau de la concurrence était sur le point d'émettre une ordonnance d'interdiction contre Air Canada. Toutefois, il était déjà trop tard et Canada 3000 a cessé toute activité le 9 novembre 2001.

Canada 3000 était perçu comme un transporteur dynamique, dirigé par une équipe compétente. Peut-être que Canada 3000 était suffisamment dynamique pour relever deux des trois défis : sa fusion, la chute de la demande ou la concurrence avec Tango, mais elle n'a pas pu se battre sur les trois fronts.

Réactions du gouvernement à la conjoncture du lendemain du 11 septembre

Étant donné qu'au moins plusieurs des problèmes de Canada 3000 peuvent être attribuables à l'après-11 septembre, le gouvernement aurait-il dû faire plus d'efforts pour sauver le transporteur? Pour poser la question dans un contexte élargi, le gouvernement aurait-il dû adopter un programme de secours pour les transporteurs à la suite du 11 septembre, comme ce fut le cas aux États-Unis? Des circonstances aussi extraordinaires réclament-elles des mesures extraordinaires?

Certaines mesures extraordinaires ont effectivement été prises. Par exemple, le gouvernement a dédommagé les services aéronautiques essentiels pour les actes de terrorisme dès le 22 septembre et a constitué un fonds de 160 millions $ pour rembourser les transporteurs des pertes subies quand tous les services aériens ont été immobilisés au sol aussitôt après les attaques du 11 septembre.

Toutefois, le Canada n'est pas allé aussi loin que le gouvernement américain, dont le programme de rétablissement ne comportait pas seulement des remboursements pour l'immobilisation au sol des avions, mais un montant supplémentaire de 10 milliards $ en garanties d'emprunt. Les transporteurs font toujours cavalier seul dans ce pays, tandis qu'ils s'évertuent à retrouver des coefficients d'occupation et des revenus proches de la normale. La réaction du gouvernement était-elle la bonne?

Certains ont soutenu que les transporteurs canadiens auraient dû bénéficier du même type d'assistance que leurs homologues américains, même si l'on a appris que le programme américain était très complexe, et qu'un seul transporteur avait réussi à obtenir une garantie d'emprunt jusqu'ici. Toutefois, ce point de vue n'est pas universel. D'autres ont prétendu, avec autant de conviction, que le « soutien » des compagnies n'était pas la réponse, et que le marché lui-même était le moyen le plus sûr d'assurer le rétablissement des transporteurs.

Que peut faire le gouvernement?

Même si l'état de santé de l'économie semble avoir des conséquences plus profondes sur les services des transporteurs aériens que les politiques publiques, le gouvernement peut quand même agir. Il ne faut pas rejeter une option du simple fait que d'aucuns pensent « qu'elle ne marchera pas » ou « qu'elle n'a pas donné de résultats concluants par le passé ». Parmi les options les plus fréquemment citées, certaines sont exposées ci-après à titre d'information et seront analysées plus en détail à la section « Enjeux et options d'avenir ».

Le gouvernement pourrait :

- réglementer l'industrie du transport aérien, en décidant des transporteurs qui peuvent desservir telle ou telle route, selon quelle capacité et à quels prix;
- subventionner les prix et (ou) les routes;
- libéraliser les services aériens assurés par les transporteurs étrangers, avec ou sans accord de réciprocité :
    - cabotage,
    - transporteurs nationaux appartenant à des intérêts étrangers;
- stimuler la croissance de l'industrie du transport aérien par des programmes favorisant l'expansion et les investissements, par exemple :
    - garanties d'emprunt,
    - élimination des obstacles qui empêchent l'arrivée de nouveaux venus ou l'expansion des plus petits transporteurs,
    - majorer le pourcentage de propriété étrangère à 49 %;
- réduire les coûts de l'industrie du transport aérien liés au gouvernement, ce qui lui permettra d'atteindre plus facilement la rentabilité;
- stimuler l'économie en général ou les voyages en particulier par des réductions fiscales (par exemple) ou d'autres mesures;
- inclure l'accès par voie aérienne dans ses programmes existants de développement régional et économique;
- fournir des données et d'autres instruments d'information/connaissance aux intervenants;
- créer un cadre stratégique intégré des transports qui tienne compte de la conjoncture changeante, notamment de l'impact des accords commerciaux, des alliances internationales des compagnies aériennes et des « secteurs aéronautiques communs », et qui définisse le rôle des gouvernements.

En définitive, **ce que** le gouvernement décidera de faire dépendra des raisons **pour lesquelles** il agit ainsi : est-ce pour protéger notre industrie du transport aérien authentiquement canadienne? pour resserrer les liens entre les collectivités et les citoyens du Canada? pour encourager le développement régional? pour donner la liberté de choix à ses citoyens? Autant de questions auxquelles il faudra trouver une réponse avant d'élaborer une nouvelle politique.

Où en est la sécurité?

L'horreur des attaques du 11 septembre démontre clairement que l'impensable peut survenir n'importe où, même sur ce continent. Nos systèmes de sûreté ne pouvaient pas faire obstacle à des terroristes suicidaires, et pendant les jours qui ont suivi le 11 septembre, les idées ont jailli pour combler les failles du système. Ces failles ont été comblées par un nouveau programme de sûreté annoncé dans le budget fédéral du 10 décembre. Et ce sont les passagers qui paieront la note.

Le nouveau programme prévoit le déblocage de 2,2 milliards $ au cours des cinq prochaines années pour renforcer la sécurité des voyages en avion conformément aux nouvelles normes nationales rigoureuses de Transports Canada.

Pour assurer le respect de ces normes, le gouvernement créera une nouvelle administration fédérale de la sûreté du transport aérien qui prendra des mesures, parmi lesquelles :

- des policiers en civil armés à bord des vols canadiens;
- des employés plus qualifiés pour contrôler les passagers et les bagages de cabine;
- l'installation de nouveaux systèmes de détection d'explosifs de pointe dans les aéroports du Canada;
- une présence accrue des forces de police dans les aéroports;
- des modifications permanentes de la porte de la cabine de pilotage des avions pour la rendre plus sûre;
- le renforcement des zones de sûreté dans les installations de manutention des avions et sur le tarmac.

Les nouveaux systèmes de sûreté, et en particulier le coût supplémentaire pour les voyageurs, ont soulevé un certain nombre de préoccupations. Même si les mesures prises au Canada sont analogues à celles des États-Unis, la majoration des coûts y est nettement supérieure, à hauteur de 12 $ par vol aller simple en Amérique du

Nord et de 24 $ par vol international. À titre de comparaison, le coût par vol aller simple pour un passager américain n'est que de 2,50 $US. Parmi les préoccupations des intervenants canadiens, citons :

- l'injustice qu'il y a à imposer à un segment donné du public canadien des mesures de sûreté qui profitent à tous;
- l'effet néfaste que ce droit risque d'avoir sur les intentions de voyager à une époque de ralentissement économique. Les vols court-courriers à bas prix sont les plus vulnérables, là où la sensibilité aux prix est la plus aiguë. Ironiquement, par cette mesure, le gouvernement risque de réduire d'une main la demande qu'il s'emploie à faire augmenter de l'autre;
- les droits seront versés aux recettes générales et n'iront pas dans un fonds de « sécurité » distinct. D'où le sentiment de certains que ces droits de sécurité ne sont qu'une autre taxe imposée aux consommateurs;
- il ne semble pas y avoir pour l'instant d'évaluation des risques qui se rattache à ces droits et mesures. Pendant combien de temps les passagers devront-ils payer ces droits? Quels sont les risques contre lesquels on essaie de les protéger? Combien de temps dureront ces risques?

Un certain nombre de suggestions ont été émises en vue de peaufiner et d'améliorer ce programme, parmi lesquelles :

- que les coûts soient partagés entre les contribuables et les passagers, comme le sont déjà les risques et les avantages;
- que le droit soit reconfiguré à titre de pourcentage du prix du billet d'avion, ce qui sera plus juste pour les consommateurs qui achètent des billets à prix modique ou empruntent des vols court-courriers;
- que l'on établisse un programme d'évaluation des risques pour assurer que le programme concorde avec les événements mondiaux et qu'il est ajusté en conséquence.

Ce que réserve l'avenir

Même si les prédictions d'avenir ne sont rien de plus que des spéculations, certaines tendances commencent à se dégager. Celles-ci risquent d'avoir des répercussions durables sur l'industrie canadienne du transport aérien et il vaut la peine d'en tenir compte.

- À mesure que les craintes suscitées par le terrorisme diminuent avec le temps, le principal facteur qui décidera du rétablissement de l'industrie du transport aérien sera la conjoncture économique.

- Il semble que d'autres transporteurs soient en train de reprendre une partie des activités de Canada 3000. Bien sûr, Air Canada en a pris une partie, mais WestJet également. Les vols affrétés aussi semblent se rétablir. Skyservice, Air Transat et d'autres ont annoncé qu'ils allaient combler le vide dans les vols affrétés laissé par la disparition de Canada 3000. Récemment, l'ancien président de Canada 3000 a annoncé son intention de lancer une version réduite du transporteur défunt.

- Certains observateurs de l'industrie estiment que la filiale Tango elle-même contribue à ralentir l'arrivée sur le marché de nouveaux services réguliers concurrentiels. Selon eux, les nouveaux transporteurs attendent avec impatience que le Bureau de la concurrence évalue les pratiques « anticoncurrentielles » en vertu des procédures en vigueur, et il se peut que les transporteurs nouveaux ou qui cherchent à prendre de l'expansion ne veuillent pas ou ne soient pas en mesure de faire concurrence à Tango. D'aucuns ont insinué qu'il s'agit d'un problème suffisamment grave pour dissuader d'éventuels investisseurs d'entrer sur le marché.

- Même s'il y a des signes d'une reprise de l'économie, la phase de ralentissement est loin d'être terminée. La plupart des analystes pensent que la reprise de l'économie se produira dans la deuxième moitié de 2002. Il se peut que l'industrie du transport aérien mette un peu plus longtemps à en ressentir les effets, même si un certain nombre d'analystes font preuve d'un optimisme prudent qui prévoit (et prédit?) le redressement de certains transporteurs plus tard cette année. Toutefois, la clientèle à haut rendement si importante pour des transporteurs comme Air Canada ne reprend pas aussi rapidement. D'aucuns pensent même qu'elle ne retrouvera jamais les niveaux d'avant 2001.

- D'aucuns prédisent que les vols court-courriers, comme les vols Ottawa–Toronto ou Edmonton–Calgary subiront une baisse à long terme ou permanente de la demande tandis qu'il devient de plus en plus rapide et de moins en moins coûteux d'emprunter d'autres modes comme le train ou la route. Parmi les deux raisons les plus souvent citées, mentionnons les longues attentes aux aéroports et les nouveaux droits de sécurité.

- Certains observateurs de l'industrie sont convaincus que l'industrie du transport aérien se rétablira, mais qu'elle ne sera plus jamais la même. Il se peut que les transporteurs découvrent qu'ils doivent revoir leur façon de faire des affaires s'ils espèrent atteindre la rentabilité et la stabilité.

L'industrie du transport aérien de nos jours

« [...] en dépit de l'injection de milliards et de milliards et de milliards de dollars, le rendement net pour les propriétaires de l'ensemble de l'industrie du transport aérien, sous réserve qu'ils en possèdent la moindre part et qu'ils aient injecté tout cet argent, est inférieur à zéro [...] C'est pourquoi j'ai maintenant ce numéro [de téléphone] 1 800 à portée de la main et que, dès qu'il m'arrive d'être tenté d'acheter des actions d'une compagnie aérienne, je le compose aussitôt. Et je leur dis que je m'appelle Warren et que je suis un "avio-lique", et il y a ce type à l'autre bout de la ligne qui me dissuade [...] » Warren Buffett, Berkshire Hathaway[2]

Que se passe-t-il au Canada?

Les pertes et le taux d'endettement galopants d'Air Canada sont incontestablement l'un des enjeux critiques auxquels nous sommes confrontés. En raison de l'importance d'Air Canada pour le réseau de transport de ce pays, ses difficultés financières nous concernent tous. Nous devons décider rapidement des mesures à prendre, le cas échéant, pour protéger les Canadiens.

Il y a des solutions relevant du marché. Air Canada pourrait par exemple restructurer sa dette et procéder à un remaniement radical et fondamental. Peut-être la compagnie en sortirait-elle raffermie, mais son apparence risquerait d'être radicalement différente de ce qu'elle est aujourd'hui. D'aucuns estiment que le rôle d'Air Canada est trop important et que sa situation actuelle est trop périlleuse. Selon un intervenant, « nous mettons trop d'œufs dans le panier d'Air Canada ». Un certain nombre de suggestions d'intervention de l'État ont été avancées, dont certaines transformeraient radicalement le visage de l'industrie canadienne du transport aérien. Au nombre des suggestions avancées pour atténuer notre dépendance à l'égard d'Air Canada, il faut mentionner :

- l'assouplissement des limites imposées aux transporteurs étrangers;
- la reréglementation de toute l'industrie, y compris des autres transporteurs;
- la prise en charge d'une « nouvelle » Air Canada;
- le renflouement du transporteur, accompagné de règles très strictes sur son exploitation future;
- l'autorisation donnée aux transporteurs canadiens de combler le vide et d'introduire des programmes en vue d'accélérer le processus naturel, tout en encourageant une nouvelle solution axée sur les forces du marché.

[2] Vidéo de PBS intitulée « **WARREN BUFFET *talks business*** », 1995.

Pour ce qui est des voyages intercontinentaux, le Canada est desservi par un certain nombre de grands transporteurs internationaux. Toutefois, leur commodité est directement proportionnelle à la proximité de nos points d'accès internationaux. Rien n'est plus facile que d'embarquer à bord d'un membre de la Star Alliance comme United Airlines ou Lufthansa par l'entremise d'Air Canada, compte tenu de l'importance du réseau intérieur d'Air Canada, mais il est beaucoup plus compliqué (et sans doute aussi beaucoup plus cher) de voler à bord d'American Airlines ou de Cathay Pacific, ou de tout autre transporteur qui n'est pas membre de la Star Alliance. Partout dans le monde, les transporteurs sont en général très prompts à réduire leur capacité ou même à supprimer des vols s'ils ne sont pas rentables. Virgin Express, par exemple, a annoncé la desserte de l'axe Toronto–Londres à grand renfort de publicité (personne n'est près d'oublier Sir Richard Branson portant l'accoutrement complet d'un joueur de hockey). Toutefois, Virgin a rapidement quitté notre marché, beaucoup plus discrètement cette fois.

La bonne nouvelle aujourd'hui pour les consommateurs et les collectivités est qu'Air Canada et WestJet rivalisent pour conquérir le même marché des bas prix. Par l'entremise de Tango, Air Canada offre des vols à bas prix sans restrictions à destination d'un nombre croissant de villes canadiennes. WestJet suit ce même cap depuis des années. Pour l'essentiel, il semble que les routes des deux transporteurs ne soient pas entièrement parallèles, comme c'était le cas pour Air Canada et Canadien International. Même s'il y a des recoupements, il semble que les deux transporteurs soient en train d'établir des réseaux différents. Mieux encore, les petites collectivités bénéficieront des vols assurés par WestJet ou Tango. Certaines d'entre elles seront desservies pour la première fois depuis des années, ou peut-être pour la première fois, par des avions à réaction de type B-737.

Il y a néanmoins des différences entre WestJet et Tango. WestJet n'est pas seulement un exploitant de vols à bas prix, c'est un exploitant à coûts modiques qui est particulièrement bien capitalisé. Tango emploie des effectifs mieux rémunérés et fait partie d'une compagnie aérienne coûteuse en difficulté financière. Comme certains l'ont affirmé, peut-être que Tango finira par « cannibaliser » le rendement d'Air Canada. En revanche, il se peut que Tango bénéficie du vaste réseau d'Air Canada.

D'aucuns se posent des questions sur la durée de vie de Tango. Contrairement à WestJet, qui est et a toujours été un transporteur à bas prix, Tango est une marque créée pour répondre à la demande. Deviendra-t-elle un élément permanent de notre industrie du transport aérien ou disparaîtra-t-elle si Air Canada n'en a plus besoin? Certes, la demande de billets bon marché sans restrictions semble être le seul segment du marché qui affiche une croissance. Il faudra attendre quelques mois avant de savoir si les compagnies aériennes à bas prix deviendront la vague de l'avenir ou, comme le voulait un stéréotype ancien, un segment spécialisé dans les déplacements des grands-mères.

Comparaison entre les transporteurs

Air Canada

Nous avons traité au début de cette section des préoccupations suscitées par les pertes financières d'Air Canada et de ce que cela pourrait signifier pour les Canadiens. Même s'il s'agit là d'une préoccupation majeure, il y a d'autres enjeux à affronter. Air Canada est la seule compagnie nationale offrant des services complets et elle a toujours été notre compagnie aérienne nationale. Elle a toute une histoire et est devenue une sorte de paratonnerre pour tout ce que les gens ont à reprocher à l'industrie canadienne du transport aérien. On a raconté tellement de choses qu'il est difficile de faire la distinction entre la réalité et la fiction. Toutefois, si nous voulons porter un jugement sur une entreprise privée, il est essentiel que nous disposions des faits nécessaires pour le faire avec objectivité.

À mon avis, Air Canada doit régler plusieurs grandes questions :

- La promesse initiale d'un transporteur amélioré servant mieux les Canadiens après la prise de contrôle de Canadien International a commencé à s'estomper durant l'été 2000, une époque qui a été marquée par des retards, un grand état de confusion et de nombreux problèmes pour les voyageurs. Air Canada n'était pas le seul transporteur à connaître ces problèmes. De fait, l'industrie mondiale du transport aérien semblait en totale déroute cet été-là. À la décharge d'Air Canada, il faut dire que le transporteur a essayé de résoudre ces problèmes rapidement, en promettant de rétablir les choses en l'espace de 180 jours. Par la suite, la compagnie a publié son « plan de services à la clientèle », qui traite de plusieurs de ces préoccupations. Toutefois, si l'on en croit certains rapports isolés et après avoir analysé le rapport du commissaire aux plaintes relatives au transport aérien, il reste encore beaucoup à faire pour restaurer la confiance des clients et des Canadiens dans le transporteur.

- Air Canada doit maintenant regagner la confiance de ses clients, au lieu de se contenter de la préserver. La tâche est d'autant plus difficile que la marge d'erreur est minime ou même nulle. Citons à titre d'exemple les modifications que la compagnie voulait apporter à Aéroplan. Elle a fait marche arrière sur certaines des nouvelles restrictions mais, une nouvelle fois, après avoir suscité la colère des consommateurs et s'être fait une mauvaise publicité.

- Les différences culturelles entre Air Canada et Canadien International étaient très profondes. Pour les clients qui étaient de fidèles passagers de Canadien International, Air Canada ne s'est pas montrée à la hauteur.

- Air Canada a toujours réagi à l'arrivée d'un nouveau concurrent en égalant ses prix. Par le passé, cela était un problème sérieux entre les compagnies

aériennes. Toutefois, ce qui était jadis une « procédure d'exploitation standard » acceptable est devenue une lutte entre « David et Goliath », Air Canada jouant le rôle du vilain géant.

- Les collectivités comme les consommateurs estiment qu'ils exercent une influence minime sur les décisions d'Air Canada, même s'ils doivent en subir les conséquences et trouver des façons de composer avec elles, peu importe qu'elles soient bonnes ou mauvaises. Air Canada doit se soumettre à des restrictions et à des règlements applicables à elle seule, comme le respect de la *Loi sur les langues officielles*, l'engagement de ne pas abandonner de routes avant janvier 2003, etc., ce qui lui donne beaucoup moins de flexibilité qu'aux autres transporteurs canadiens.

- La fusion avec Canadien International est loin d'être terminée, même si le dossier n'a pas eu la visibilité numéro un ces derniers mois.

Tango

C'est avec des employés d'Air Canada et des avions réaffectés par celle-ci que Tango offre des vols à prix modique sans restrictions. Les villes qui ne sont plus desservies depuis peu par Canada 3000 ou qui n'étaient desservies que par des turbopropulseurs semblent heureuses d'accueillir Tango comme compagnie à prix modique. Tango a récemment annoncé son intention de desservir au total 21 villes canadiennes. Les voyageurs peuvent accumuler des points Aéroplan lorsqu'ils volent sur Tango et les utiliser sur les transporteurs de Star Alliance. Certains observateurs de l'industrie voient là un agissement anticoncurrentiel.

La compagnie avait été jugée anticoncurrentielle à l'égard de Canada 3000, même si le jugement est arrivé trop tard pour être du moindre secours à Canada 3000. Certains critiques ont prétendu que Tango était une « marque de bataille » étant donné que les coûts des facteurs de production qu'elle économise par vol (par opposition à ce qu'il en coûte d'assurer un vol régulier d'Air Canada) ne sont pas aussi importants que les rabais consentis sur le prix des billets. Un autre reproche est qu'Air Canada « cannibalise » sa propre demande, en se contentant de déplacer ses clients pour les mettre sur des vols de Tango.

Air Canada Régional

Air Canada Régional est un transporteur desservant des collectivités canadiennes de taille petite à moyenne. Elle est le fruit de la fusion de Air BC, Air Ontario, Air Nova et des Lignes aériennes Canadien régional. ACR tient lieu de transporteur d'apport au réseau d'Air Canada (et pour Star Alliance) et offre tous les avantages du transporteur principal.

On adresse beaucoup de reproches à ce membre de la famille d'Air Canada. Les plus courants ont trait aux prix élevés et aux types d'appareils exploités sur les

routes, qui sont presque toujours des turbopropulseurs. (Il se pourrait que l'on réintroduise ultérieurement des avions à réaction de transport régional sur certains marchés.)

En même temps, ACR est l'épine dorsale des vols régionaux exploités en réseau et elle assure plus de 3 000 vols par semaine, reliant les voyageurs aux destinations intérieures et internationales grâce aux liens que le transporteur a avec Air Canada. ACR transporte également des voyageurs d'affaires et des touristes vers quantité de petites régions du pays. Pour cette raison, ACR est perçue comme un élément essentiel du réseau de transport du Canada et procure à Air Canada un apport précieux « au-delà des points d'accès ».

Étant donné que le transporteur dessert nombre de petites collectivités, il est vulnérable à bon nombre des mêmes problèmes que les transporteurs régionaux indépendants. Mentionnons entre autres la concurrence des vols à bas prix assurés par des avions à réaction desservant des marchés régionaux, l'utilisation d'avions à réaction d'affaires privés plutôt que de vols commerciaux et la concurrence d'autres modes.

La fusion des transporteurs de la famille pourrait être avantageuse à la fois pour le transporteur et les consommateurs, compte tenu de la plus grande flexibilité et de la plus grande cohésion de la compagnie aérienne régionale. Le «nouvell » ACR sera observé de près avec intérêt au cours des prochains mois.

LowCostCo

Même s'il n'a pas encore été lancé, ce transporteur appartenant à Air Canada suscite déjà pas mal de controverses. Exploité comme entité distincte, il devrait avoir des coûts inférieurs et offrir des prix plus bas qu'Air Canada. Certains l'ont déjà qualifié d'« anticoncurrentiel ». Étant donné qu'il est impossible d'évaluer quelque chose qui n'existe pas, il faudra attendre avant de procéder à un examen détaillé des répercussions de ce transporteur. Toutefois, on connaît déjà certains des éléments que les gens surveilleront et qui sont les routes desservies par ce transporteur par rapport à celles de WestJet, l'importance de sa flotte, et s'il pratiquera des accords intercompagnies ou un partage des codes avec les routes principales d'Air Canada.

WestJet

WestJet est un élément de consolation sur un tableau par ailleurs plutôt sombre. La compagnie a réussi à surmonter les prix élevés du carburant, le fléchissement de l'activité économique et les événements du 11 septembre, elle a maintenu ses plans d'expansion et continue d'afficher un bénéfice. Les investisseurs partagent cet avis : les actions ont doublé de valeur depuis le 11 septembre.

WestJet s'était donnée pour mandat de sortir les gens de leur voiture pour les faire monter à bord de ses avions. Mais ce qui a débuté comme une compagnie aérienne s'adressant aux gens souhaitant rendre visite à des amis ou parents (VAP) est devenu une force majeure dans le ciel du Canada. La compagnie a étendu ses services à nombre de collectivités de toutes tailles au Canada, dans les limites de son propre réseau indépendant. Dans certaines collectivités, elle détient jusqu'à 50 % de la part du marché et se montre un authentique concurrent pour Air Canada. Ces derniers mois, elle a pris certaines mesures d'importance qui pourraient bien en faire un transporteur national de plein droit. Par exemple, la compagnie a introduit des vols long-courriers nécessitant moins de correspondances et elle fait désormais partie du système informatisé de réservations (SIR) Sabre, ce qui facilite l'achat des billets. On s'attend à ce que le transporteur desserve d'autres collectivités canadiennes, y compris Toronto.

WestJet a mérité la fidélité de ses clients et continue de travailler dans ce sens. La compagnie est dotée d'un plan stratégique très rigoureux et elle maintient son cap, en pénétrant de petits marchés qui n'ont pas vu d'avions à réaction depuis des années, ou parfois même jamais. Elle est également très claire sur ce à quoi un voyageur peut s'attendre à bord de ses vols et s'emploie à dépasser cette attente, et elle y réussit le plus souvent.

WestJet est encore connue pour ses faibles coûts et pour répercuter les économies qu'elle réalise sur ses « invités ». Par conséquent, WestJet est en mesure de desservir de petits marchés tout en faisant des profits avec des Boeing 737 sur des routes qui étaient considérées comme « marginales » lorsqu'elles étaient desservies par des services aériens classiques.

Transporteurs régionaux indépendants du Canada

Même si Air Canada a retenu presque toute l'attention des médias, ce serait une erreur de sous-estimer la taille ou l'importance des services régionaux et le rôle actuel et futur des compagnies aériennes régionales.

Il y a un grand nombre de vols régionaux au Canada, ce qui n'a rien d'étonnant pour un pays de cette taille. Air Canada, par l'entremise d'Air Canada Régional ou en jumelage avec des transporteurs régionaux indépendants, assure 3 172 vols réguliers par semaine[3]. Les transporteurs régionaux indépendants offrent pour leur

[3] Situation au 1er novembre 2001, source : Transports Canada.

part 1 852 vols réguliers par semaine[4]. De plus, les collectivités éloignées sont également desservies par des vols à la demande.

Certains transporteurs régionaux desservent leurs collectivités depuis des dizaines d'années. Certains ont conclu des accords avec Air Canada ou Canadien International au fil des ans, offrant même des points de fidélisation, faisant partie du SIR, etc. Certains sont devenus « orphelins » après la fusion, et n'ont plus été en mesure d'offrir les avantages de vols en réseau.

Ces transporteurs ont joué un rôle déterminant dans la croissance du Canada en tant que pays. Depuis le rôle historique des pilotes de brousse qui ont contribué à conquérir le Nord jusqu'au rôle actuel qui consiste à répondre aux besoins quotidiens des évacuations par avion, de la distribution du courrier et même de nourriture dans les collectivités éloignées, les transporteurs régionaux ont tracé une ligne indélébile à travers notre pays. Les transporteurs indépendants ne relèvent pas d'un siège social éloigné. Leurs propriétaires et exploitants vivent dans les collectivités qu'ils desservent. Leur maintien et leur croissance sont essentiels à des milliers de Canadiens.

Ces transporteurs sont confrontés à un certain nombre de difficultés : leur financement est difficile, sinon impossible; ils ont le sentiment qu'Air Canada, avec ses moyens financiers considérables, peut les regarder mourir à petit feu.

Les partenaires ou les transporteurs désignés d'Air Canada jouissent d'un avantage automatique par rapport aux transporteurs indépendants car ils peuvent facilement offrir des services comme les correspondances, les destinations en réseau, les prix calculés au prorata et l'accès facile aux SIR. Pour les transporteurs indépendants, ces services coûtent cher et sont complexes, compte tenu de leurs moyens limités.

Les conséquences des événements du 11 septembre, l'augmentation des coûts et la baisse des recettes sont tout aussi aiguës pour les transporteurs régionaux, mais bon nombre d'entre eux n'ont pas les mêmes moyens pour se sortir du trou et retrouver la rentabilité. Certains d'entre eux, dont beaucoup utilisent des turbopropulseurs, devront bientôt faire face à la concurrence des vols à prix modique assurés par les avions à réaction de WestJet et de Tango, qui déploient leurs ailes sur les marchés de moindre importance dans tout le Canada.

De nombreux propriétaires affirment que c'est la difficulté d'obtenir des fonds qui constitue leur plus gros défi, suivie de la domination d'Air Canada. Même le fait

---

[4] -*Ibidem.*

d'obliger Air Canada à réduire sa capacité au profit de ces transporteurs ne réglerait pas le problème difficile de la capitalisation.

Air Canada pourra abandonner certaines routes à compter de janvier prochain. Beaucoup sont d'avis que cela pourrait ouvrir la porte à de nouvelles possibilités pour les compagnies indépendantes, mais uniquement si elles arrivent à obtenir le financement dont elles ont besoin pour prendre de l'expansion.

Que se passe-t-il dans le monde?

Peu d'observateurs avertis de l'industrie ont été surpris de voir l'industrie du transport aérien sombrer dans le déficit en 2001, même si certains ont été étonnés de la vitesse des événements. On sait depuis longtemps que les compagnies aériennes traditionnelles coûtent cher à exploiter, que peu de leurs coûts sont évitables et qu'elles comptent sur d'autres secteurs de l'économie pour alimenter la demande.

La déréglementation de l'industrie du transport aérien est un phénomène encore relativement nouveau. Conçue pour accroître la concurrence et l'efficience et élargir le choix des consommateurs, la déréglementation a également laissé les transporteurs vulnérables aux bouleversements économiques et sociaux. Et ils ont effectivement été atteints après le 11 septembre. Même si l'industrie semble avoir adopté un nouveau rythme, elle a beaucoup souffert et son rétablissement sera lent. Des transporteurs apparemment inébranlables comme Swissair ont disparu et certains autres sont devenus des cas de bienfaisance virtuels. Le seul point lumineux demeure les transporteurs à prix modique, qui continuent de faire des profits et de prendre de l'expansion.

Aux États-Unis, on semble être parvenu à une sorte d'équilibre, la plupart des gros transporteurs restant maîtres de leurs réseaux en étoile. Peu d'entre eux se livrent une concurrence directe à leurs aéroports pivots. Lorsqu'un nouveau venu arrive sur la scène, les transporteurs établis réagissent vite en abaissant leurs prix et (dans les cas de prédation) en réduisant la capacité, afin de conserver leur part du marché. Les transporteurs bénéficient en outre de leur appartenance à des alliances internationales. Les alliances peuvent être perçues comme des transporteurs mondiaux virtuels, dont les divers membres sont responsables de certaines routes.

Les types de transporteurs en Amérique du Nord

Les transporteurs offrant des services complets. Ont toujours compté sur la demande des voyageurs lucratifs pour l'essentiel de leurs recettes. Offrent des services supérieurs comme des points de fidélisation, des fréquences élevées, une classe affaires, etc. Leurs coûts, notamment en ce qui concerne la flotte, la main-d'œuvre, etc., sont généralement élevés. La plupart ont un réseau très étendu et desservent des destinations nationales et internationales en plus d'être membres d'alliances mondiales. Beaucoup étaient des « compagnies nationales » avant la déréglementation. Dans d'autres pays du monde, beaucoup appartiennent toujours partiellement ou entièrement à l'État. La plupart ont été blessées par les événements de 2001 et il est prévu que beaucoup continuent d'afficher des déficits. À titre d'exemples, mentionnons Air Canada, United Airlines, British Airways, etc.

Les transporteurs à prix modique. En Amérique du Nord, ces transporteurs n'exploitent que des routes intérieures. Ils arrivent à maîtriser leurs coûts et leurs prix en offrant de bons services de base. Ils n'offrent pas de correspondances avec d'autres transporteurs, proposent des services minimums à bord, pas de repas, pas de présélection des sièges, etc. Ces transporteurs ont affiché une certaine croissance, même après le ralentissement de l'activité économique et après le 11 septembre. Ils tendent aussi à utiliser des aéroports secondaires et stimulent les voyages en avion par des prix très attrayants. À titre d'exemples, mentionnons WestJet et Southwest.

Exploitants de vols d'affrètement. Ces transporteurs concentrent le gros de leurs activités sur les destinations vacances. En général, les billets sont achetés par des voyagistes dans le cadre d'un forfait global, avant d'être revendus aux consommateurs. Toutefois, ces exploitants peuvent vendre des billets simples et desservir des destinations canadiennes s'ils le souhaitent. À titre d'exemple, mentionnons Air Transat.

Transporteurs régionaux. Peuvent être rattachés à un grand transporteur ou être indépendants. Ils assurent la desserte des collectivités éloignées et de petites dimensions en utilisant des avions à réaction de transport régional ou à turbopropulseurs. Parmi les transporteurs canadiens, mentionnons Bearskin Air, Hawkair et Air Creebec. Certains sont des filiales à 100 % des grands transporteurs, comme Air Canada Régional qui appartient à 100 % à Air Canada.

Le cadre gouvernemental

« Les transports sont un élément crucial du bien-être du Canada. Les Canadiens ont besoin d'un réseau de transport fiable, sûr et durable qui relie entre elles nos collectivités et qui nous relie à nos partenaires commerciaux. Transports Canada s'emploie à ce que les Canadiens disposent du meilleur réseau de transport qui soit, non pas en étant le propriétaire et l'exploitant du réseau comme par le passé, mais en élaborant et en administrant des politiques, des règlements et des programmes qui garantissent la sécurité et l'efficacité du réseau de transport et son respect de l'environnement, qui contribuent à la croissance économique et au développement social du Canada et qui protègent le milieu physique. » Transports Canada, Budget des dépenses 2001-2002, Rapport sur les plans et les priorités.

L'une des questions dont on parle depuis quelques mois est le rôle du gouvernement dans l'industrie du transport aérien. Quelle est l'efficacité de nos politiques et règlements en vigueur dans la conjoncture actuelle? Quel est le cadre qui oriente les décisions du gouvernement? À quoi sert la politique des transports? Dans cette section, nous analyserons le rôle de la politique des transports, comparerons la politique du transport aérien à celle d'autres modes de transport et examinerons l'efficacité de quelques-unes des principales dispositions du projet de loi C-26 et des engagements d'Air Canada.

Il y a une distinction entre la politique nationale et la politique des transports. Comme le définissait le rapport de la Commission MacPherson en 1961, « la politique nationale désigne les objectifs les plus vastes : acquérir une identité et une unité nationales, parvenir au développement économique, mais dans le respect des notions d'égalité et de justice, de bien-être social, et ainsi de suite. Il se peut que les transports aient un rôle à jouer dans l'atteinte de ces objectifs, même si l'objectif de la politique nationale des transports est l'état de santé et le rendement du réseau national de transport »[5].

La politique aérienne du Canada par rapport à celle d'autres pays

Beaucoup de gens ont fait allusion à la politique aérienne d'autres pays. Comment se fait-il, par exemple, que l'Australie semble confrontée à des défis analogues à ceux du Canada, mais qu'elle y réagisse par une politique beaucoup plus libérale? Ou que font donc les Américains que nous ne faisons peut-être pas? Étant donné toutes les comparaisons réalisées, il est instructif d'analyser certaines de ces politiques et de savoir quels pays, le cas échéant, ont pris de l'avance sur nous et quelles leçons nous pouvons en tirer.

---

[5] *Vision fondée sur l'équilibre*, Rapport du Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*, juin 2001.

Il semble qu'en dépit des politiques nationales fort différentes en vigueur, les résultats et les défis soient dangereusement semblables. On a l'impression que les politiques gouvernementales, quelles qu'elles soient, ont un impact beaucoup moins profond sur l'industrie du transport aérien que des facteurs comme la santé de l'économie, le mode de fonctionnement du transport aérien en tant que secteur et ainsi de suite. Cela a d'énormes conséquences pour ceux qui se tournent vers le gouvernement fédéral pour qu'il administre un « remède miracle » à l'industrie du transport aérien. Voici les problèmes que tous les pays ont en commun :

- le passage de la protection des « transporteurs nationaux » à la concurrence du marché;
- la desserte des petites collectivités et des collectivités éloignées;
- la sûreté et la sécurité;
- les dépenses publiques par opposition au financement par les usagers;
- l'équilibre entre la protection des consommateurs et une économie libérale (p. ex. législation anti-monopole/prédation, protection des consommateurs, fusions entre transporteurs).

On trouvera dans les pages qui suivent les principales politiques du Canada par contraste avec leurs équivalents en Australie, aux États-Unis et en Europe. Dans la mesure du possible, on analyse également les résultats.

Actuellement, parmi les principales politiques du Canada en matière de transport, certaines favorisent ce qui suit :

- permettre aux forces du marché d'être le facteur décisif dans le façonnement de l'industrie du transport;
- adopter des systèmes de financement par les usagers (aéroports, NAV CANADA, sûreté, etc.);
- laisser le gouvernement assurer la surveillance et la réglementation des questions de sécurité et de sûreté;
- laisser les transporteurs canadiens entre les mains et sous le contrôle d'intérêts canadiens (la participation étrangère maximale est fixée à 25 %);
- autoriser n'importe quel transporteur canadien à desservir n'importe quelle destination au Canada;
- permettre la signature d'un accord « ciels ouverts » avec les États-Unis : les transporteurs américains peuvent desservir n'importe quelle destination au Canada, et réciproquement;
- la négociation des accords internationaux (c.-à-d. bilatéraux) à titre réciproque, ce qui fournit aux transporteurs canadiens des possibilités

analogues dans d'autres pays que celles qui sont accordées aux transporteurs étrangers au Canada.

- Prévoir la propriété/l'appui des aéroports éloignés.

Contrairement à d'autres pays, le Canada n'appuie pas ou ne fournit pas ce qui suit :

- des fonds de Transports Canada pour subventionner directement le coût du maintien d'un service aérien régulier aux collectivités. Toutefois, il se peut que d'autres ministères fournissent une aide spéciale en fonction des besoins régionaux;
- des programmes de soutien ou financiers conçus expressément pour encourager ou créer de nouveaux services aériens;
- des accords de transport aérien multilatéraux;
- des données détaillées sur l'aviation à l'intention des groupes d'intervenants.

Après le 11 septembre, le gouvernement a repensé certaines dispositions :

- il a prévu une indemnité au titre de la responsabilité civile en cas de guerre et de terrorisme aux exploitants de services aériens essentiels au Canada;
- il a pris tout un éventail de nouvelles mesures pour renforcer la sûreté des opérations aux aéroports du Canada;
- il a débloqué 160 millions $ pour dédommager les transporteurs aériens et, en particulier, les exploitants spécialisés au titre des pertes subies à l'occasion de la fermeture de l'espace aérien du Canada à la suite des attaques terroristes perpétrées contre les États-Unis le 11 septembre 2001;
- il a adopté une loi pour lever la limite de 15 % sur la propriété individuelle des actions dans Air Canada;
- il a créé une nouvelle Administration canadienne de sûreté du transport aérien responsable des principaux services de sûreté aérienne. L'Administration sera une entité fédérale qui relèvera du ministre des Transports;
- il a apporté des modifications à la *Loi sur la concurrence* pour lui permettre de mieux réagir aux agissements anticoncurrentiels.

L'exemple de l'Australie

Politique d'État
Les étrangers peuvent acheter la totalité des actions des transporteurs intérieurs, sous réserve que le transporteur en question établisse un siège social en Australie et que ses appareils soient immatriculés dans ce pays. Par ailleurs, les transporteurs étrangers peuvent desservir n'importe quelle ville australienne, sans droit de réciprocité. Les transporteurs étrangers peuvent acquérir jusqu'à 49 % des actions d'un transporteur. C'est ainsi qu'Ansett appartient à 49 % à des intérêts étrangers (Air New Zealand et Singapore Airlines) et que Richard Branson a lancé « Virgin Blue » comme transporteur intérieur appartenant à des intérêts étrangers.

L'industrie du transport aérien en Australie
Après le sérieux chambardement de l'industrie australienne du transport aérien (comme la disparition d'Ansett, qui assurait 40 % du trafic intérieur, et l'achat par Qantas d'Impulse, transporteur intérieur appartenant à des intérêts australiens), Virgin dessert aujourd'hui 26 paires de villes et assure des services véritablement « nationaux ». Il se peut également que Qantas achète ce qui reste d'Ansett, en dépit des réserves manifestées par le « chien de garde » de la concurrence, ce qui donnerait à l'ancienne compagnie aérienne nationale une place dominante sur le marché. Pendant ce temps, il se pourrait qu'une compagnie appartenant à des intérêts australiens devienne l'actionnaire dominant de Virgin Blue. Selon un observateur des transporteurs aériens australiens, Qantas détient 80 % du marché, Virgin Blue, 10 %, et « Ansett II », 10 %.

Suite à ce chambardement, le gouvernement fédéral a constitué un « fonds de rétablissement rapide » provisoire, pour maintenir certaines routes en service dans les régions. Toutefois, cette réserve est en passe de s'épuiser et certaines routes n'ont pas retrouvé leur rentabilité financière, ce qui laisse la question des services régionaux sur le devant de la scène.

Le gouvernement australien a recours à un certain nombre de programmes pour appuyer les services aériens, notamment :

- une subvention à la desserte par avion des collectivités éloignées et isolées qui ont besoin de services de base : nourriture fraîche, courrier, matériels pédagogiques, fournitures médicales et transport des passagers, ce qui représente des dépenses d'environ 10,4 millions $ (australiens) sur cinq ans. Cette subvention ne semble pas s'appliquer aux collectivités rurales;
- d'autres formes d'aide indirectes, comme des réductions d'impôt et de redevances;
- une tentative de créer la « bonne conjoncture commerciale », ce qui pourrait favoriser la demande de services aériens. L'objectif est de parvenir à une économie dynamique caractérisée par de faibles taux d'intérêt, un faible taux de chômage et une baisse des taxes aux entreprises. Cet objectif est appuyé par un certain nombre de programmes d'aide aux entreprises et aux collectivités qui ne sont pas du ressort du ministère des Transports.

Même avant l'effondrement d'Ansett, au moins un État (l'équivalent d'une province au Canada) avait créé son propre « groupe de travail ministériel sur les services aériens régionaux pour faire face aux enjeux à plus long terme ». Même si l'objectif actuel est de maintenir un niveau fondamental de services, le but final est de surmonter la difficulté qu'il y a à maintenir des services sur des routes déficitaires.

L'exemple des États-Unis

Politique d'État
Les étrangers n'ont pas le droit d'être propriétaires de compagnies aériennes américaines. Selon le ministère des Transports, « seuls des citoyens des États-Unis » peuvent exploiter des aéronefs pour assurer des services aériens intérieurs et peuvent offrir des services aériens réguliers et à la demande internationaux en tant que transporteurs aériens américains. L'expression « citoyen des États-Unis est définie en ces termes par la loi : a) tout individu qui a la citoyenneté américaine; b) toute société de personnes dont chaque membre est citoyen des États-Unis; ou c) une société américaine dont le président et au moins les deux tiers du conseil d'administration sont des citoyens américains, et dont au moins 75 % des actions avec droit de vote de la société appartiennent à des citoyens américains ou sont contrôlées par eux ».

L'industrie américaine du transport aérien
Les principaux transporteurs dominent leurs aéroports plaques tournantes et contrôlent jusqu'à 80 % du trafic au départ de ces « forteresses ». L'industrie américaine comprend quelques grands transporteurs internationaux, qui exploitent des réseaux en étoile au départ de leurs propres plaques tournantes (comme American Airlines, United Airlines, Continental, etc.), des transporteurs à bas prix comme Southwest et des transporteurs régionaux (dont certains sont indépendants et d'autres sont affiliés aux plus grands). Certains des plus grands transporteurs, comme Pan Am, ont fait faillite au fil des ans. D'autres ont cherché à fusionner (comme United et USAir), en dépit de l'opposition de certains membres du Congrès. D'aucuns estiment le pourcentage d'échecs des nouveaux transporteurs à près de 97 %. Quantité de syndicats ont des clauses de portée qui limitent l'appartenance des transporteurs étrangers à des compagnies américaines.

Le gouvernement des États-Unis a recours à un certain nombre de programmes pour appuyer les services aériens, notamment : services essentiels. Ce programme octroie des fonds pour offrir un « niveau de service minimum » afin de relier une collectivité à une plaque tournante, comme le prescrit le programme. Le crédit a varié d'une année à l'autre et a été ramené à 25,9 millions $ en 1997. Enfin, les clauses de temporisation ont été éliminées et, en 1998, 50 millions $ de financement annuel ont été octroyés en vertu de la Rural Air Services Survival Act. Les transporteurs sont invités à présenter une proposition en vue de faire subventionner leurs services, et le fournisseur est sélectionné en fonction de plusieurs critères. En général, deux à quatre vols assurés par des avions accueillant 19 passagers sont subventionnés à destination d'une plaque tournante. Les collectivités situées « à une distance raisonnable par la route » d'un aéroport pivot ne sont pas admissibles (dans un rayon de 70 milles – ou environ 110 km). Vingt-six collectivités de l'Alaska et 78 des États-Unis continentaux sont actuellement subventionnées. À titre d'exemple isolé, certains de ces services sont sous-utilisés car les voyageurs ignorent la correspondance en étoile au profit d'un transporteur à prix modique qui dessert leur région.

Par ailleurs, un programme de rétablissement a été institué après les événements du 11 septembre pour venir en aide aux transporteurs. Les transporteurs ont eu droit à 5 milliards $ de fonds de secours directement reliés aux conséquences à court terme des actes terroristes du 11 septembre. Dix milliards de dollars de plus sont disponibles en fonction des besoins pour des garanties d'emprunt. Pour avoir droit à ces fonds, les compagnies aériennes doivent présenter leurs plans de rétablissement à un groupe de travail du gouvernement fédéral.

Il existe également un certain nombre de programmes fédéraux de développement rural dont le but est d'aider à diversifier et à multiplier les perspectives économiques dans les régions rurales ou éloignées.

Un organisme de pression, « Regional Aviation Partners », a été créé pour défendre les intérêts des compagnies aériennes régionales, des avionneurs ainsi que des gouvernements municipaux, de comté et d'État, des aéroports, des chambres de commerce, des associations commerciales et des organismes caritatifs. Son objectif est de représenter tous les éléments de l'aviation régionale et les intérêts des collectivités petites, rurales et mal desservies qui ont souffert de la déréglementation de l'industrie du transport aérien depuis 1978.

L'exemple de l'Union européenne

Politique d'État (depuis 1992)
L'accord conclu entre les États membres assure la poursuite du processus de libéralisation et autorise les fusions et les prises de contrôle interfrontières en plus de permettre aux transporteurs d'un État membre de créer des filiales dans d'autres États membres. Même si les accords bilatéraux existent toujours entre États membres et États non membres, il se pourrait que la situation change bientôt. Le 31 janvier de cette année, l'avocat général de la Cour européenne a statué que les accords bilatéraux « ciels ouverts » étaient contraires au « droit communautaire » de l'UE. Même si elles ne sont pas contraignantes, les conclusions de l'avocat général sont généralement avalisées par la Cour. On attend une décision du tribunal vers le milieu de 2002. Une décision favorable permettra à l'UE d'adopter une approche multilatérale à l'égard des accords « ciels ouverts ». Les États membres pourront continuer à réglementer l'accès aux routes intérieures, mais uniquement s'ils n'exercent pas de discrimination du fait de la nationalité des propriétaires et de l'identité du transporteur aérien.

Un État membre peut imposer une obligation de service public à l'égard de services réguliers à destination d'un aéroport situé dans une région périphérique ou en développement ou sur une route peu fréquentée à destination d'un aéroport régional, pourvu que la route soit cruciale au développement économique de la région et qu'il n'existe pas autrement des services suffisants. L'exclusivité peut être octroyée pendant trois ans à n'importe quel transporteur qui s'engage à lancer un service sur la plupart des routes où il n'en existe pas, mais ce droit doit être offert par soumission publique par l'entremise de la CE.

Aucune limite de capacité ne peut être imposée entre États membres, même si la Commission peut autoriser des mesures de stabilisation si cela cause de sérieux préjudices financiers aux transporteurs réguliers d'un État membre.

L'industrie européenne du transport aérien
Alors que certains des effets de la libéralisation commencent à se faire sentir, l'industrie européenne du transport aérien n'en a pas encore ressenti toutes les conséquences. À la suite des événements du 11 septembre, certaines compagnies aériennes se sont effondrées ou sont actuellement en sursis, comme Swissair et Sabena.

Certaines appartiennent à 100 % à des intérêts privés, comme BA, mais la plupart appartiennent toujours pour une part à l'État (comme Air France, Alitalia, TAP, etc.).

Certains transporteurs à bas prix, notamment Ryanair, qui dessert 50 collectivités dans 12 pays, ont fait de profondes incursions dans les marchés européens.

À titre d'exemple isolé, certains États membres subventionnent les services à destination des collectivités éloignées. Toutefois, compte tenu des réseaux ferroviaires et routiers existants, ces programmes semblent plutôt limités et liés à des programmes de développement/rétablissement régional et rural.

Les dispositions du projet de loi C-26

En juillet 2000, le projet de loi C-26 a restitué certains pouvoirs au gouvernement, dans l'intention expresse, selon les paroles mêmes du gouvernement, « *[...] pour assurer la restructuration judicieuse de l'industrie des compagnies aériennes du Canada, en dérangeant le moins possible les collectivités, le public voyageur et les employés des compagnies aériennes. Outre le principe de la sécurité, cette loi repose sur* ***cinq principes fondamentaux : protection contre les hausses de prix, protection de la desserte des petites communautés, juste traitement des employés, promotion de la concurrence, et maintien de la propriété et du contrôle par des Canadiens. La loi comporte des mesures au sujet des fusions et des acquisitions des principales compagnies aériennes, des dispositions remaniées sur les avis de sortie, une surveillance élargie des prix intérieurs, de nouveaux pouvoirs dans le domaine du comportement anticoncurrentiel des compagnies aériennes et l'élargissement des responsabilités qui incombent à Air Canada de fournir des services au public dans les deux langues officielles. Dans l'industrie des compagnies aériennes, les enjeux nationaux continueront d'être axés sur le choix et la protection des consommateurs, sur la desserte des petites communautés et sur l'accès des nouveaux venus aux infrastructures aéroportuaires***. » (caractères gras ajoutés) Transports Canada, Budget des dépenses 2001-2002, Rapport sur les plans et les priorités.

Il n'en reste pas moins que ces pouvoirs n'équivalent pas à un retour au passé où l'industrie du transport aérien était sous le contrôle de l'État. L'industrie reste pour la majeure partie axée sur les forces du marché et elle ne peut être utilisée directement par l'État pour atteindre ses objectifs en matière de politiques économiques ou sociales.

Agissements anticoncurrentiels (Bureau de la concurrence)

Le projet de loi C-26 a introduit des modifications à certains articles de la *Loi sur la concurrence* pour interdire l'abus d'une position dominante, tel que cela s'applique à l'exploitation d'un service aérien intérieur. La loi définit les « agissements anticoncurrentiels ». Par ailleurs, le commissaire à la concurrence peut émettre une ordonnance d'interdiction provisoire lorsqu'une enquête a été ouverte et que le commissaire a des motifs de croire qu'une atteinte sera portée à la concurrence ou qu'un concurrent risque d'être éliminé si l'ordonnance n'est pas émise.

La législation sur la concurrence et les engagements ont été critiqués ces derniers mois. En dépit de la possibilité d'émettre une ordonnance d'interdiction, beaucoup déplorent que le système ne soit pas en mesure de réagir suffisamment vite. Le grief

de prédation déposé par WestJet contre Air Canada n'a toujours pas été tranché par le Tribunal de la concurrence. Pour sa part, Air Canada est d'avis que les dispositions anticoncurrentielles limitent sa capacité à rivaliser avec d'autres transporteurs en augmentant son inventaire de sièges à prix modique sur le marché.

Au nombre des principales mesures visant à protéger les Canadiens et les transporteurs canadiens contre la domination d'Air Canada, il faut mentionner une série d'« engagements » conclus entre Air Canada et le gouvernement, notamment :

- Air Canada a accepté de céder 42 créneaux de départ et arrivée à Toronto;
- Air Canada doit assurer l'accès des transporteurs existants et des nouveaux venus aux points d'Aéroplan (pourvu que leurs recettes soient inférieures à 250 millions $ par an);
- Air Canada doit assurer des liaisons intercompagnies ou offrir des prix conjoints avec n'importe quel transporteur canadien, sous réserve que ce dernier respecte les normes raisonnables de l'industrie et que ces prix soient clairement affichés;
- Air Canada doit céder un certain pourcentage des installations aéroportuaires où ses comptoirs de vente de billets/enregistrement dépassent 60 %;
- les commissions indirectes (c.-à-d. les primes) versées aux agents de voyages sur les commissions intérieures ne sont plus fondées sur les recettes ou sur la part du marché des services intérieurs, mais plutôt sur la part des vols internationaux et transfrontaliers.

Certaines questions ont surgi, parmi lesquelles :

- Les agents de voyages affirment que le programme de commissions indirectes a eu au moins une conséquence inattendue. Pour que les agents touchent des revenus supérieurs sur les ventes de vols intérieurs, ils doivent vendre des billets d'Air Canada pour les vols internationaux, ce qui risque d'avoir un impact sur les ventes d'autres transporteurs internationaux qui desservent le Canada. Or, la prime est essentielle à la survie de certaines agences de voyages, étant donné que la commission de « base » est très basse et qu'aux dires de certains, elle ne couvre même pas les coûts d'émission d'un billet. Les agences ont donc tout intérêt à maximiser leurs ventes de billets d'Air Canada pour les vols internationaux, même si cela ne sert pas toujours au mieux les intérêts du consommateur.
- D'aucuns craignent que le fait d'essayer de déterminer les « coûts évitables », la norme en vigueur, n'est pas pratique. Ils affirment que la formule est trop compliquée, qu'elle est arbitraire et qu'il est sans doute trop difficile d'obtenir les données précises voulues auprès du transporteur dominant dans un délai raisonnable. Un dernier reproche, que l'on a réglé depuis, concernait l'absence de pénalité financière si un transporteur était

reconnu coupable de pratiques anticoncurrentielles, ce qui incite certains à penser que, sans sanction pécuniaire importante, il n'y a pas grand-chose dans la loi qui oblige à s'y conformer.

Récemment, deux modifications ont été proposées pour régler les lacunes perçues de l'actuelle *Loi sur la concurrence* en ce qui concerne l'industrie du transport aérien :

- combler l'écart qui peut survenir après l'expiration d'une ordonnance d'interdiction provisoire émise par le commissaire à l'égard d'un concurrent, en autorisant la prolongation des ordonnances provisoires jusqu'à ce que le commissaire ait reçu les données pertinentes pour déterminer s'il y a lieu de déposer une demande devant le Tribunal;
- autoriser le Tribunal à imposer une sanction pécuniaire administrative à l'encontre d'un transporteur, lorsqu'il a émis une ordonnance aux termes de l'article de la loi relative à la domination du marché, jusqu'à concurrence de 15 millions $.

Le gouvernement juge que ces mesures sont nécessaires, compte tenu de l'instabilité de l'industrie du transport aérien depuis le 11 septembre. L'efficacité de ces changements sera surveillée de près et l'observatrice en rendra compte dans son prochain rapport.

Efficacité

Malgré ces changements, d'aucuns déplorent au sein du milieu aéronautique et parmi les intervenants que les nouvelles modifications n'aillent pas assez loin. Il s'agit toujours d'une procédure mue par les plaintes, et il faut remplir toutes sortes de papiers avant de pouvoir prendre des mesures, ce que d'aucuns qualifient de lourd fardeau à supporter pour un transporteur qui se juge « attaqué » par le transporteur dominant.

Et il y a aussi la question de savoir ce qui constitue ou non un comportement prédatoire. Se faire directement concurrence n'est pas forcément prédatoire. Air Canada croit qu'elle n'agit pas de façon anticoncurrentielle si elle se contente d'égaler les prix d'un concurrent de moindre importance sur une route donnée, même si cela amène le concurrent à se retirer de cette route; Air Canada n'a fait que gagner la bataille.

L'impact de la présence concurrentielle d'Air Canada sur le marché est beaucoup plus subtil qu'une simple question de prix, selon certains autres transporteurs. Même

si, en vertu des engagements pris, Air Canada est obligée d'offrir certains à-côtés, comme des points Aéroplan et des accords intercompagnies aux autres transporteurs, ces derniers, contrairement à Air Canada ou aux transporteurs qui lui appartiennent, doivent régler la facture de ces à-côtés et les gérer, ce qui majore le coût du billet et le fardeau administratif des petites compagnies aériennes.

D'aucuns ont décelé un écart entre le but visé par certains des engagements et leurs effets réels. Mentionnons notamment :

- si un petit transporteur souhaite offrir des services intercompagnies avec Air Canada, il doit commencer par devenir membre de l'IATA (Association du transport aérien international), mesure qui peut être coûteuse et lourde à supporter;
- dans le contrat d'Aéroplan, il est prévu qu'Air Canada doit procéder à une vérification de sécurité du transporteur participant et ce, aux frais de ce dernier. De l'avis de certains transporteurs, il s'agit là d'un fardeau inutile car les vérifications de sécurité sont déjà menées par Transports Canada et font partie des critères de délivrance d'un certificat d'exploitation;
- les procédures de dépôt d'une plainte, de comparution devant le Tribunal, etc. privilégient le transporteur dominant, qui dispose déjà d'un service juridique, de recherchistes, etc., alors que les petits transporteurs doivent trouver les ressources nécessaires pour entreprendre des procédures et les financer.

Enfin, l'élément le plus controversé, non traité par la législation en vigueur, est la possibilité pour Air Canada de créer des concurrents à prix modique sur le marché. Beaucoup ont affirmé que Tango était une « marque de bataille », créée uniquement pour punir la concurrence. Certains ont considéré Tango comme la « goutte » qui a précipité la chute de Canada 3000. Le transporteur à coûts modiques d'Air Canada dans l'Ouest, qui n'a pas encore vu le jour, est également perçu par certains comme une attaque directe contre WestJet et peut-être même contre les transporteurs régionaux indépendants. Depuis sa création, Tango a modifié certaines de ses routes et, selon certains agents de voyages, la compagnie a régulièrement annulé des vols, trouvant des sièges de remplacement pour ses passagers sur les vols de lignes principales d'Air Canada. Ces passagers sont manifestement ravis de payer un prix réduit pour avoir droit à un service minimum tout en volant à bord d'un vol offrant toute la gamme des services. Il y a donc fort peu de chances pour qu'ils se plaignent. Dans une récente entrevue à la radio, un agent de voyages a affirmé que certains passagers réservent délibérément un siège sur Tango dans l'espoir que le vol sera annulé et qu'ils seront placés sur un vol d'Air Canada.

Air Canada semble tout aussi mécontente des exigences, même si elle se place dans une optique radicalement différente. Air Canada voit dans ces nouveaux

produits un simple moyen d'attirer les passagers qui souhaitent des options à prix modique et ce, à un moindre coût pour le transporteur, ce qui augmente la concurrence pour les voyageurs et contribue à un retour de la compagnie aérienne à la rentabilité. À l'instar de n'importe quelle autre entreprise, Air Canada doit être en mesure, pour assurer son avenir, de se vendre, de fixer ses prix et d'offrir des services à la mesure des besoins actuels des consommateurs. Cependant, certains analystes sont d'avis que Tango, qui offre des prix modiques mais qui encourt toujours bon nombre des coûts élevés d'Air Canada, ne pourra survivre à plus long terme.

Notre besoin de résoudre ces défis est particulièrement aigu. De nombreux transporteurs affirment que les stratégies concurrentielles d'Air Canada, qu'elles soient légales ou non, sont le principal facteur décisif qui refroidit les investissements et les tentatives d'expansion des transporteurs plus petits. Air Canada n'est pas très sûre elle-même des règles du jeu et affirme que son incapacité à répondre aux exigences du marché ne lui nuit pas seulement à elle, mais aux consommateurs qui veulent un choix plus varié.

Quels sont les agissements anticoncurrentiels selon la Loi?

a) L'exploitation de la capacité sur une ou plusieurs routes à des prix qui ne couvrent pas les coûts évitables de prestation du service en cause, c'est-à-dire tous coûts non encourus si le service n'était pas offert;

b) L'augmentation de la capacité sur une ou plusieurs routes à des prix qui ne couvrent pas les coûts évitables de prestation du service en cause;

c) L'utilisation d'un transporteur secondaire à moindre coût d'une façon visée aux alinéas *a*) ou *b*);

d) La préemption d'installations ou de services aéroportuaires nécessaires aux opérations d'un autre transporteur aérien;

e) Dans la mesure où elle n'est pas régie par un règlement, la préemption de créneaux de décollage ou d'atterrissage nécessaires aux opérations d'un autre transporteur aérien;

f) Le refus de mettre à la disposition selon les termes commerciaux habituels les installations ou les services aéroportuaires inutilisés ou excédentaires nécessaires à l'exploitation d'un transporteur concurrent;

g) L'utilisation de commissions, de primes ou d'autres incitatifs auprès des agents de voyages pour la vente exclusive de ses vols dans le but d'éliminer ou de discipliner un concurrent, ou d'empêcher l'entrée ou la participation accrue d'un concurrent dans un marché;

h) Le recours à un nombre de points accrus dans un programme de fidélisation dans le but d'éliminer ou de discipliner un concurrent, ou d'empêcher l'entrée ou la participation accrue d'un concurrent dans un marché.

Protection contre les prix abusifs sur les routes monopolistes (Office des transports du Canada)

La législation en vigueur qui vise à protéger les consommateurs contre les prix abusifs fait précisément cela, mais rien de plus. Elle ne fait rien pour s'attaquer au prix des billets en général, uniquement aux billets vendus sur les routes monopolistiques. Elle n'aide pas les citoyens à obtenir des prix inférieurs qui existent peut-être sur d'autres routes à cause de la présence de compagnies aériennes comme WestJet. Elle permet au gouvernement, sur dépôt d'une plainte ou, pour un temps limité, de sa propre initiative, d'annuler les prix ou taux « excessifs » ou d'ordonner leur remboursement sur les routes monopolistes ou d'ordonner d'ajouter des prix ou taux qui sont absents des routes monopolistes mais qui existent sur des routes concurrentielles analogues exploitées par le transporteur dans les limites du Canada.

Sur les 41 plaintes relatives aux prix des vols intérieurs dont a été saisi l'Office des transports du Canada depuis le 5 juillet 2000, 9 ont été retirées par les plaignants, 15 sont en cours et 17 ont abouti à une décision. Sur ce nombre, 12 ont été déboutées car elles ne relevaient pas des compétences de l'Office (3 dataient d'avant le 5 juillet 2000 et 9 ne concernaient pas des transporteurs « monopolistiques », c'est-à-dire la seule personne morale à assurer un service entre les deux points au sens de l'article 66 de la Loi). Sur les cinq autres, un jugement a été rendu en faveur du transporteur dans trois cas (le prix ou le taux publié ou offert n'était pas excessif et (ou) la gamme des prix offerts n'était pas insuffisante) et, dans deux cas, l'Office a rendu une décision en faveur du plaignant (le prix publié ou offert était excessif et (ou) la gamme des prix offerts était insuffisante).

Si l'on en croit les deux rapports publiés par le commissaire aux plaintes relatives au transport aérien, le prix des billets d'avion ne représente qu'un élément minime des plaintes dont est saisi son bureau, puisqu'il ne constitue que 4,3 % des plaintes reçues entre juillet et décembre 2000 et 3,4 % de celles reçues entre janvier et juin 2001.

Ce phénomène suscite deux questions : avec quelle efficacité l'OTC traite-t-il des prix abusifs, et quelle est l'importance de ce rôle? Les avis sont partagés. Par exemple, un récent rapport du Centre pour la défense de l'intérêt public sur l'industrie du transport aérien préconisait un élargissement des pouvoirs de l'OTC, pour inclure celui d'analyser le coût effectif de tous les taux aériens au Canada et d'approuver ou de modifier l'établissement des prix pour les différentes catégories de billets, au nombre de ses pouvoirs élargis, en affirmant ceci : « *L'adhésion à une orthodoxie du marché libéralisé qui a échoué et l'inefficacité des moyens de recours*

ont fait des passagers guère plus que des pions payants du système. »[6] À l'autre extrémité du spectre, le Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada* a recommandé que les pouvoirs de l'article 66 modifié soient entièrement éliminés, en affirmant : « *Le Comité craint que l'Office n'ait été investi de responsabilités excessivement complexes dont il a du mal à s'acquitter de manière efficace et ponctuelle [...] La réglementation des prix est une procédure lente et coûteuse et qui convient particulièrement mal à une industrie dont l'une des caractéristiques est la fréquence et la rapidité des changements de prix.* »[7]

Efficacité

En marge des différentes prescriptions énoncées ci-dessus, certaines remarques et observations d'ordre général font état des limites suivantes de notre législation en vigueur :

- chaque fois, il faut réclamer des renseignements détaillés aux transporteurs aériens, ce qui ralentit et rend fastidieux le processus d'évaluation;
- il se peut que l'OTC ait besoin de ressources supplémentaires pour pouvoir bien surveiller l'industrie du transport aérien et rendre des décisions dans de meilleurs délais;
- on n'a pas encore définitivement arrêté de ce que l'on entend par « raisonnable » par rapport à « déraisonnable », et il n'existe aucune directive transparente sur ce que cela signifie;
- il existe un conflit potentiel ou une zone de confusion entre l'OTC et le Bureau de la concurrence, qui surveille et qui est investi de pouvoirs au sujet des pratiques prédatoires, mais non pas des prix élevés;
- une certaine confusion entoure la question de savoir si certaines protections relèvent des compétences provinciales en vertu des « lois de protection des consommateurs » ou si elles relèvent des responsabilités du gouvernement fédéral par le biais de l'OTC ou d'un autre ministère.

---

[6] *High Hopes and Low Standards! The Life and Times of Airline Travel in Canada*, Andrew Reddick, PIAC, 2001.

[7] *Vision fondée sur l'équilibre*, Rapport du Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*, juin 2001.

PRIX MONOPOLISTIQUES

En vertu du projet de loi C-26, l'article 66 de la *Loi sur les transports au Canada* est remplacé par ce qui suit :

Prix ou taux excessifs

(1) S'il conclut, sur dépôt d'une plainte, qu'un licencié, y compris les licenciés de son groupe, est la seule personne à offrir un service intérieur entre deux points, d'une part, et qu'un prix ou un taux, ou une augmentation de prix ou de taux, publiés ou appliqués à l'égard de ce service sont excessifs, d'autre part, l'Office peut, par ordonnance :

a) annuler le prix, le taux ou l'augmentation;

b) enjoindre au licencié de modifier son tarif afin de réduire d'une somme, et pour une période, qu'il estime indiquées dans les circonstances le prix, le taux ou l'augmentation;

c) lui enjoindre de rembourser, si possible, les sommes qu'il détermine, majorées des intérêts calculés de la manière réglementaire, aux personnes qui, selon lui, ont versé des sommes en trop.

Plainte d'une gamme de prix insuffisante

(2) S'il conclut, sur dépôt d'une plainte, qu'un licencié, y compris les licenciés de son groupe, est la seule personne à offrir un service intérieur entre deux points, d'une part, et que celui-ci offre une gamme de prix ou de taux insuffisante à l'égard de ce service, d'autre part, l'Office peut, par ordonnance, enjoindre au licencié, pour la période qu'il estime indiquée dans les circonstances, de publier et d'appliquer à l'égard de ce service un ou plusieurs autres prix ou taux qu'il estime indiqués dans les circonstances.

Facteurs à prendre en compte

(3) Pour décider, au titre des paragraphes (1) ou (2), si le prix, le taux ou l'augmentation de prix ou de taux publiés ou appliqués à l'égard d'un service intérieur entre deux points sont excessifs ou si le licencié offre une gamme de prix ou de taux insuffisante à l'égard d'un service intérieur entre deux points, l'Office tient compte :

a) de renseignements relatifs aux prix ou aux taux appliqués antérieurement à l'égard des services intérieurs entre ces deux points;

b) des prix ou des taux applicables à l'égard des services intérieurs similaires offerts par le licencié et un ou plusieurs autres licenciés utilisant des aéronefs similaires, y compris les modalités de transport et, dans le cas de prix, le nombre de places offertes à ces prix;

b.1) de la concurrence des autres moyens de transport, si la décision vise le taux, l'augmentation de taux ou la gamme de taux;

c) des autres renseignements que lui fournit le licencié, y compris ceux qu'il fournit au titre de l'article 83.

Services insuffisants

(4) L'Office peut conclure qu'un licencié est la seule personne à offrir un service intérieur entre deux points s'il estime que tous les autres services intérieurs offerts entre ces points sont insuffisants, compte tenu du nombre des escales, des correspondances ou des places disponibles, de la fréquence des vols ou de la durée totale du voyage.

Protection de la desserte des petites collectivités (Office des transports du Canada)

Ce texte législatif garantit que personne ne peut perdre un service intérieur sans préavis. Il y a toutefois des enjeux plus importants que cette disposition ne vise pas, notamment :

- l'impact de la perte de services sur les collectivités;
- la difficulté qu'il y a à élaborer et à financer des stratégies d'accès régionales;
- les défis et les possibilités pour les nouveaux venus.

À l'issue de la fusion, Air Canada a accepté de continuer à desservir jusqu'au 4 janvier 2003 toutes les villes canadiennes qui l'étaient par AC, Canadien International ou leurs filiales régionales. Par ailleurs, de nouvelles dispositions ont été ajoutées à la *Loi sur les transports au Canada*, qui stipulent que les transporteurs aériens doivent donner un préavis de 120 jours avant d'abandonner un service aérien régulier sans escale assuré tout au long de l'année entre deux points situés au Canada lorsque le projet d'abandon du service se soldera par une baisse significative de la capacité hebdomadaire d'emport de passagers entre ces deux points.

On s'attend à ce que le plein impact de cette législation ne se fasse pas sentir tant qu'Air Canada n'aura pas commencé à abandonner certaines routes en 2003. Toutefois, pour faciliter la comparaison, voici les décisions rendues jusqu'ici.

Dispositions relatives à l'interruption de services

À ce jour, c'est-à-dire depuis le 5 juillet 2000, l'Office des transports du Canada a reçu 30 plaintes pour avis d'interruption de services. Vingt-six avaient trait à des situations qui n'étaient pas visées par la disposition relative à l'interruption de services. Par exemple, les plaintes portaient sur des villes desservies par plus d'un autre transporteur. Trois plaintes ont été retirées et une s'est soldée par une décision de l'Office qui a débouté le plaignant. Par ailleurs, un certain nombre de transporteurs ont demandé un raccourcissement ou même une exemption du délai de préavis. Sur ces 14 cas, l'Office a exigé une forme quelconque de préavis dans 11 cas et des exemptions ont été consenties dans 3 cas. Il faut signaler que la plupart de ces cas reposent sur le bon sens qui découle de la réalité, par exemple, dans le cas d'une faillite ou lorsqu'un transporteur prend le contrôle d'un autre. On s'attend à ce que ces nouveaux pouvoirs fassent l'objet d'un test plus rigoureux dès lors qu'Air Canada elle-même pourra abandonner certaines routes.

Efficacité

Le Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada* a pris bonne note des craintes exprimées par certains que le préavis d'interruption de services de 120 jours ne donne pas le temps voulu pour mener les consultations nécessaires et a recommandé que cet avis d'interruption soit porté à 180 jours[8].

Le Comité d'examen de la LTC a également exprimé l'avis, repris par plusieurs, que la possibilité qui est offerte à Air Canada d'interrompre des services pourrait bien ouvrir la porte à de nouvelles opportunités pour d'autres transporteurs et collectivités.

[8] *Vision fondée sur l'équilibre, Ibidem.*

DISPOSITIONS SUR L'INTERRUPTION DE SERVICES

En vertu du projet de loi C-26, les paragraphes 64(2) et (3) de la *Loi sur les transports au Canada* sont remplacés par ce qui suit :

Avis d'interruption de services
(1.1) Le licencié qui se propose d'interrompre un service aérien régulier sans escale offert à longueur d'année entre deux points au Canada, est tenu d'en aviser, selon les modalités réglementaires, les personnes désignées par règlement si l'interruption aurait pour effet de réduire d'au moins cinquante pour cent la capacité hebdomadaire de transport de passagers, par rapport à celle de la semaine précédant son entrée en vigueur, de l'ensemble des licenciés offrant à longueur d'année des services aériens réguliers sans escale entre ces deux points.

Consultations avec des représentants élus
(1.2) Dans les meilleurs délais après avoir donné l'avis prévu aux paragraphes (1) ou (1.1), le licencié offre aux représentants élus des administrations municipales ou locales de la collectivité où se trouvent le ou les points touchés la possibilité de le rencontrer et de discuter avec lui de l'effet qu'auraient l'interruption ou la réduction du service.

Délai
(2) Le licencié ne peut donner suite au projet mentionné aux paragraphes (1) ou (1.1) avant l'expiration soit des cent vingt jours ou, dans le cas où le service visé à ces paragraphes est offert depuis moins d'un an, des trente jours suivant la signification de l'avis, soit du délai inférieur fixé, à sa demande, par ordonnance de l'Office.

Examen relatif à l'exemption
(3) Pour décider s'il convient de fixer un délai inférieur, l'Office tient compte :
a) du fait que les autres modes de transport desservant le point visé au paragraphe (1), ou ses environs, ou existant entre les points visés au paragraphe (1.1), sont satisfaisants ou non;
b) de l'existence ou de la probabilité d'autres liaisons aériennes à destination du point ou entre les points;
c) du fait que le licencié a respecté ou non les exigences du paragraphe (1.2);
d) de la situation particulière du licencié.

Définition de « service aérien régulier sans escale »
(4) Au présent article, « service aérien régulier sans escale » s'entend d'un service aérien sans escale offert entre deux points soit régulièrement, soit conformément à un horaire publié.

Tarifs (Office des transports du Canada)

Les tarifs désignent les conditions dans lesquelles un transporteur fournit ses services. Malheureusement, il semble que rares soient les passagers qui connaissent ces règles dans le détail.

Le tarif d'un transporteur aérien contient la totalité des prix, des taux, des redevances et des conditions et modalités de transport. Un billet tient lieu de preuve de paiement et ne contient que quelques-uns des renseignements qui sont donnés dans un tarif. Les tarifs visent un nombre d'éléments comme : les limites ou les restrictions régissant le poids ou les dimensions des bagages, l'indemnité versée en cas de perte, de retard ou d'endommagement des bagages, l'indemnité versée en cas de refus d'embarquer un passager (refoulement) et les règles du transporteur régissant le transport des personnes handicapées ou des mineurs. La loi prescrit que les tarifs doivent être publiés, mais, dans la pratique, ils sont longs et complexes et sont difficiles à consulter par le public. La loi exige que les transporteurs fournissent un tarif ou des parties du tarif aux passagers qui en font la demande.

L'Office des transports du Canada peut être saisi de deux types de plaintes au sujet des tarifs : dans le premier cas, si le transporteur a dérogé aux conditions et modalités, et, dans le deuxième, si les conditions proprement dites sont déraisonnables. Ces plaintes peuvent porter sur les voyages dans le périmètre du Canada ou sur les voyages internationaux à destination ou en provenance du Canada assurés par des transporteurs canadiens ou étrangers.

Si l'Office détermine qu'un transporteur n'a pas respecté ses conditions et modalités de transport, il peut le sommer de le faire. En pareil cas, le transporteur peut également se voir intimer l'ordre de dédommager les passagers ou les expéditeurs. L'Office peut aussi mettre le transporteur à l'amende s'il juge qu'il n'a pas appliqué son tarif.

Si l'Office juge qu'une condition ou modalité de transport est déraisonnable ou abusivement discriminatoire, il peut révoquer la condition ou modalité en question et la remplacer par une autre condition ou modalité.

Entre le 5 juillet 2000 et le 31 décembre 2001, l'OTC a été saisi de 12 plaintes relatives à l'inobservation par un transporteur des conditions de son tarif intérieur. Cinq plaintes n'ont pas encore été résolues; le personnel en a résolu six et une a exigé une décision (demande rejetée pour cause de faillite). L'Office a été saisi de 34 plaintes que les conditions et modalités du tarif étaient déraisonnables ou abusivement discriminatoires. Onze sont en instance. Vingt-trois ont été résolues par l'Office, le personnel en a résolu 17, et l'Office a rendu 6 décisions qui ont toutes été des rejets.

L'Office a été saisi de 36 plaintes de la part de consommateurs au sujet des tarifs internationaux. Dix sont en instance, le personnel en a résolu 23 et l'Office a rendu 3 décisions, qui ont toutes été des rejets.

Efficacité

- l'OTC est investi de nouveaux pouvoirs pour s'assurer que les transporteurs ont des conditions et modalités raisonnables et non discriminatoires. Des mesures sont prises à l'issue d'une plainte;
- il semble que les recours du public soient limités étant donné que les dispositions des tarifs sont mal connues;
- même si les données de référence manquent, il semble que les questions signalées à l'attention de l'OTC pourraient être présentées de manière plus claire et résolues de manière plus simple si les tarifs proprement dits étaient mieux connus et mieux compris des voyageurs;
- les tarifs sont des documents juridiques complexes. Il est difficile de savoir si la majorité des voyageurs sont véritablement en mesure d'utiliser un tarif pour se protéger ou de le comprendre lorsque le transporteur y contrevient. De plus, les conditions du tarif changent selon le transporteur, ce qui ne fait qu'ajouter à l'état de confusion général.

Les questions qui se rattachent aux tarifs sont très sérieuses, à commencer par la notion que très peu de passagers aériens connaissent leur existence. Il est possible que certains d'entre eux ne lisent même pas les « conditions et modalités » qui figurent sur leur billet. Les transporteurs établissent leurs propres tarifs – décidant en fait des conditions qui régissent le montant que nous payons et ce que nous obtenons pour notre argent. Essentiellement, dans l'optique des passagers, le contrat entre le passager et le transporteur peut être incomplet. Il se peut que le passager n'ait pas une idée très claire de ce qu'il vient d'acheter. Sans ce genre de connaissance, il est difficilement possible d'évaluer et de contester les conditions de transport et au besoin de réclamer un redressement.

Ce problème est reconnu à l'échelle mondiale, et certains transporteurs commencent à rédiger des tarifs plus accessibles et plus faciles à comprendre. Il s'agit là d'une mesure que les transporteurs peuvent prendre indépendamment du gouvernement pour resserrer leurs rapports avec les clients.

Contenu des tarifs

Tout tarif doit contenir :

a) le nom du transporteur aérien émetteur ainsi que le nom, le titre et l'adresse complète du dirigeant ou de l'agent responsable d'établir le tarif;
b) le numéro du tarif et son titre descriptif;
c) les dates de publication et d'entrée en vigueur ainsi que la date d'expiration s'il s'applique à une période donnée;
d) la description des points ou des régions en provenance et à destination desquels ou entre lesquels il s'applique;
e) s'il s'agit d'un tarif pluritransporteur, la liste des transporteurs aériens participants;
f) une table des matières donnant un renvoi précis aux rubriques générales;
g) s'il y a lieu, un index de toutes les marchandises pour lesquelles des taxes spécifiques sont prévues, avec renvoi aux pages ou aux articles pertinents du tarif;
h) un index des points en provenance et à destination desquels ou entre lesquels s'appliquent les taxes, avec mention de la province ou du territoire où ils sont situés;
i) la liste des aérodromes, aéroports ou autres installations utilisés pour chaque point mentionné dans le tarif;
j) s'il y a lieu, les renseignements concernant les exigences et les restrictions de paiement à l'avance ainsi que le refus et la non-livraison des marchandises; toutefois, ces renseignements ne sont pas nécessaires si un renvoi est fait au numéro d'un autre tarif qui contient ces renseignements;
k) l'explication complète des abréviations, notes, appels de notes, symboles et termes techniques employés dans le tarif et, lorsque des appels de notes ou des symboles figurent sur une page, leur explication sur la page même ou un renvoi à la page qui en donne l'explication;
l) les condition générales régissant le tarif, énoncées en des termes qui expliquent clairement leur application aux taxes énumérées;
m) les conditions particulières qui s'appliquent à une taxe donnée et, sur la page où figure la taxe, un renvoi à la page où se trouvent les conditions;
n) les conditions de transport, dans lesquelles est énoncée clairement la politique du transporteur aérien concernant au moins les éléments suivants :
(i) le transport des personnes ayant une déficience,
(ii) l'admission des enfants,
(iii) les indemnités pour refus d'embarquement à cause de leur réservation,
(iv) le réacheminement des passagers,
(v) l'inexécution du service et le non-respect de l'horaire,
(vi) le remboursement des services achetés mais non utilisés, intégralement ou partiellement, par suite de la décision du client de ne pas poursuivre son trajet ou de son incapacité à le faire, ou encore de l'inaptitude du transporteur aérien à fournir le service pour une raison quelconque,
(vii) la réservation, l'annulation, la confirmation, la validité et la perte des billets,
(viii) le refus de transporter des passagers ou des marchandises,
(ix) la méthode de calcul des frais non précisés dans le tarif,
(x) les limites de responsabilité à l'égard des passagers et des marchandises,
(xi) les exclusions de responsabilité à l'égard des passagers et des marchandises,
(xii) la marche à suivre ainsi que les délais fixés pour les réclamations;
o) les taxes, exprimées en monnaie canadienne, et les noms des points en provenance et à destination desquels ou entre lesquels elles s'appliquent, le tout étant disposé d'une manière simple et méthodique et les marchandises étant indiquées clairement dans le cas des taxes spécifiques;
p) les itinéraires visés par les taxes; toutefois, ces itinéraires n'ont pas à être indiqués si un renvoi est fait à un autre tarif qui les contient;
q) le titre descriptif officiel de chaque type de prix passagers, ainsi que tout nom ou abréviation servant à désigner ce prix.

Langues officielles

Alors que la capacité d'Air Canada de servir ses clients dans les deux langues officielles peut ressembler à première vue à une question de relations avec les clients, elle va plus loin puisqu'il s'agit d'une obligation en vertu de la loi.

La *Loi sur la participation publique au capital d'Air Canada* stipule que le transporteur doit respecter la *Loi sur les langues officielles*. Le transporteur est donc obligé de fournir des services dans les deux langues officielles :

- aux aéroports qui accueillent au moins un million de passagers par an;
- sur tous les vols qui décollent et (ou) atterrissent dans la Région de la capitale nationale, à Montréal et à Moncton;
- sur les vols intérieurs dans les limites du Québec, de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick et sur les vols entre deux ou trois de ces provinces;
- aux autres aéroports ou sur les autres routes où la demande des services dans la deuxième langue officielle est d'au moins 5 %.

Les avantages qu'il y a à avoir des services aériens bilingues se passent d'explications, et comportent :

- l'amélioration des services à la clientèle;
- l'augmentation de la sécurité en cas d'urgence à bord d'un vol ou dans un aéroport;
- la promotion des éléments français et anglais de la culture canadienne : ce qui est un bonus pour le tourisme et pour notre identité nationale de pays bilingue.

En gros, les questions appartiennent généralement aux catégories suivantes :

- affichage;
- enregistrement des bagages et émission des billets;
- annonces;
- kiosques libre-service;
- identification des agents bilingues;
- identification des procédures de dépôt d'une plainte.

Même s'il s'agit là d'une obligation qui incombe depuis longtemps à Air Canada, aucun autre transporteur du Canada n'est astreint aux mêmes prescriptions, même si beaucoup offrent des services bilingues en fonction de la demande. Selon les conditions de la fusion, Air Canada doit s'acquitter de ses obligations en matière de langues officielles sur tous les vols, notamment sur ceux qui étaient anciennement assurés par Canadien International ou par les Lignes aériennes Canadien régional Ltée (LACR). Le délai de respect par le transporteur a été prolongé jusqu'en janvier 2004 pour les routes autrefois desservies par Canadien International.

Toutefois, on se pose des questions sur la façon dont Air Canada s'est acquittée jusqu'ici de ses obligations actuelles. L'aptitude d'Air Canada à adopter une stratégie bilingue a donné matière à préoccupation à la fois à la commissaire aux langues officielles et au Comité mixte permanent des langues officielles par le passé. Et la commissaire aux langues officielles et le Comité mixte permanent des langues officielles ont constaté, non sans préoccupation, les difficultés qu'éprouve Air Canada à mettre en œuvre une stratégie bilingue concertée compte tenu des plaintes répétées au fil des ans et de l'incapacité du transporteur à y donner suite. Par exemple, des problèmes ont été éprouvés en particulier par les collectivités francophones, comme celle des Îles-de-la-Madeleine, qui sont desservies aujourd'hui par Air Nova, via l'aéroport plaque tournante de Halifax.

Malgré son engagement envers son programme de bilinguisme, Air Canada a fait état de certaines difficultés qui ont entravé la mise en œuvre d'une telle stratégie. Par exemple, la compagnie a déclaré que certains des employés de Canadien International et des LACR sont unilingues anglophones, ce qui a eu pour effet de réduire la capacité bilingue d'Air Canada. Le transporteur a mentionné d'autres obstacles comme la fusion des équipages et l'ancienneté. Par ailleurs, d'aucuns se demandent si les passagers disposent de renseignements suffisants pour être au courant des obligations qui incombent à Air Canada et pour évaluer ou formuler des remarques sur le niveau et la qualité des services bilingues qui leur sont offerts. Air Canada a également fait observer qu'il est le seul transporteur tenu de respecter les dispositions de la *Loi sur les langues officielles*, et qu'il serait peut-être souhaitable d'exiger le même niveau d'engagement de la part d'autres transporteurs.

Toutefois, il semble que l'on commence à apercevoir la lumière au bout du tunnel. Lors d'une récente comparution devant le Comité mixte permanent, Robert Milton a été parfaitement franc et enthousiaste au sujet de l'engagement du transporteur aérien à l'égard du bilinguisme officiel. En même temps, le Bureau de la commissaire aux langues officielles travaille depuis quelques mois de concert avec des gens d'Air Canada pour déceler les problèmes et élaborer des stratégies au sujet de bon nombre de questions qui ont causé des difficultés par le passé. Air Canada a lancé un certain nombre de programmes pour résoudre cette question, notamment en offrant des programmes de formation linguistique à ses employés.

Il semble que la commissaire aux langues officielles, la compagnie aérienne et les syndicats soient prêts à collaborer pour régler les plaintes et permettre à Air Canada de mettre en œuvre une stratégie sur le bilinguisme aussi détaillée qu'efficace. Même s'il reste beaucoup de travail à faire, je pense que la volonté de résoudre les problèmes est authentique et qu'Air Canada pourra faire état d'un plus grand succès avec le temps.

Points de vue des intervenants

Si je devais résumer en deux mots le point de vue des gens depuis quelques mois, je parlerais de « frustration et résignation ». Frustration, car rares sont ceux qui estiment qu'ils bénéficient des services aériens qu'on leur avait promis avant la fusion d'Air Canada et de Canadien International, et résignation car plus rares encore sont ceux qui voient comment se sortir des difficultés actuelles.

L'horreur des événements du 11 septembre commence à s'estomper et les habitants de tout le Canada en subissent les conséquences, sans oublier les difficultés permanentes de la restructuration de l'industrie du transport aérien au Canada.

La situation présente maints défis, car l'impact des services aériens se fait sentir au cœur même de chaque collectivité. Les intervenants n'ont généralement guère voix au chapitre en ce qui concerne les activités des compagnies aériennes et beaucoup pensent, à tort ou à raison, qu'ils exercent également peu d'influence sur les politiques gouvernementales. Il n'en reste pas moins que ce sont ces groupes qui subissent le plus les conséquences des décisions commerciales des transporteurs aériens et des politiques gouvernementales.

Collectivités urbaines, rurales et éloignées

Les « conditions gagnantes » que recherchent la plupart des transporteurs lorsqu'ils décident de desservir une collectivité est :

- sa diversité économique;
- la prospérité relative de ses habitants;
- la qualité des infrastructures aéroportuaires et la proximité d'autres aéroports;
- la qualité et le coût relatif des autres options de transport existantes;
- l'importance de l'industrie touristique;
- le nombre d'établissements d'enseignement supérieur, d'hôpitaux, etc.;
- la diversité de sa population (qui peut alimenter la demande du trafic « VPA »).

Si je devais qualifier le principal enjeu de manière simple, je dirais que de nombreuses collectivités sont dans une impasse. Les transporteurs desservent les

régions où la demande des consommateurs et où la diversité de l'économie le justifient; or, les collectivités ne peuvent ni majorer la demande ni diversifier leur économie, sans avoir accès pour commencer à de bons services aériens.

Collectivités éloignées et rurales

Plus que partout ailleurs au Canada, la situation de ces collectivités est différente. Les services monopolistiques n'ont rien de nouveau et sont la norme pour bon nombre d'entre elles, compte tenu de la taille relativement restreinte de leur population. De même, les voyages en avion ont toujours été perçus comme coûtant plus cher que dans les autres régions du Canada. Certains sont convaincus que cela signifie que les transporteurs assurent l'« interfinancement » des routes plus concurrentielles à leurs dépens.

Les compagnies aériennes prétendent que l'augmentation des prix est le résultat d'une demande moins élevée dans les régions moins peuplées. Même les données limitées dont on dispose sont ambiguës. Le secrétaire aux Transports des États-Unis a publié une étude sur les prix des billets d'avion dans les régions rurales en avril 1998, où l'on peut lire que « *les données disponibles incitent à croire que les voyageurs à destination et en provenance des petites collectivités, en tant que groupe, paient plus cher que les voyageurs qui voyagent entre deux grands aéroports plaques tournantes* »[9].

Par ailleurs, les collectivités rurales paient plus cher que les collectivités non rurales, mais de taille restreinte. « *Les données démontrent que les rendements moyens des paires de villes intéressant de petites collectivités rurales sont plus élevés dans chaque catégorie de distance que les rendements des paires de villes intéressant de petites collectivités non rurales.* » Toutefois, la même étude révèle que, « *lorsqu'on compare les prix pratiqués sur des paires de villes qui intéressent de petites collectivités aux prix sur les importants marchés plaques tournantes qui ne sont pas desservis par des transporteurs à prix modique, on s'aperçoit qu'ils sont comparables* ». L'étude démontre également qu'« *une caractéristique notoire des données disponibles sur les prix est le vaste écart dans la moyenne des prix et des rendements entre les collectivités et entre les paires de villes dans la même collectivité* ».

Même si l'on ne peut affirmer avec certitude que les collectivités canadiennes se heurtent aux mêmes problèmes, on peut dire que la tarification des billets à destination des collectivités éloignées, rurales et petites est une question complexe et non résolue.

---

[9] Rural Air Fare Study, Rapport du secrétaire aux Transports, avril 1998.

Pour l'essentiel, les problèmes et les enjeux sont les mêmes que ceux qui existaient au moment de la fusion d'Air Canada et de Canadien International, et ils peuvent se résumer ainsi :

- réduction de la capacité, ce qui a abouti :
    - à un moins grand nombre de billets de « soldes de sièges » mis en vente;
    - à l'exploitation de plus petits aéronefs, qui ne sont pas confortables pour certains passagers;
    - à l'absence de classe affaires;
    - à une diminution de l'espace dans la « soute », ce qui a des conséquences :
        - sur l'expédition des produits haut de gamme (comme les animaux vivants [vendus comme animaux domestiques], les fleurs fraîches, les fruits de mer, les fruits et légumes spécialisés),
        - sur les équipements spécialisés dont se munissent les écotouristes, les pêcheurs, les chasseurs;
    - à l'usage accru des avions d'affaires à réaction dans certaines collectivités, ce qui a pour effet d'éroder encore plus la demande commerciale.
- Même si WestJet est un protagoniste chaleureusement accueilli dans chaque collectivité qu'il dessert, d'aucuns considèrent qu'Air Canada ou un transporteur désigné par Air Canada sont essentiels pour certains types de voyages :
    - les voyages internationaux d'entrée pour le tourisme et les échanges commerciaux internationaux, surtout en provenance des principaux marchés comme les États-Unis;
    - les voyages long-courriers et internationaux directs et à prix intéressants (grâce à la Star Alliance);
    - l'accumulation de points de fidélisation et les voyages effectués grâce à ces points;
    - les voyages d'affaires fondés sur une fréquence élevée, l'existence de salons et d'autres services qui s'adressent en particulier aux voyageurs d'affaires.

Un nouvel élément pour certaines collectivités est la suppression par Air Canada Régional de sa desserte par avion à réaction. Cela risque de réduire encore plus la

capacité et les services sur certaines routes, aggravant du même coup certains des problèmes existants.

Problèmes des collectivités éloignées

Les problèmes auxquels se heurtent les régions vraiment éloignées et nordiques sont plus clairs et plus simples que ceux auxquels sont confrontées leurs homologues rurales. Le problème des services aériens par opposition aux infrastructures aériennes tend à s'estomper lorsqu'on sait que l'avion est le seul moyen d'accès pour certaines de ces collectivités : dans certains cas, les routes (ou les traversiers maritimes) sont impraticables à certains moments de l'année, alors que, dans d'autres, il n'y a pas de route ni d'autre moyen d'accès, un point c'est tout.

Certaines régions, comme les Îles-de-la-Madeleine, sont au bord de la crise. Air Canada Régional, qui assure actuellement un vol par semaine, a annoncé qu'elle supprimerait ce vol à partir de janvier.

Problèmes des collectivités rurales

Les collectivités rurales se heurtent à un certain nombre de difficultés exceptionnelles. Elles ont généralement accès au reste du Canada tout au long de l'année par au moins un autre mode de transport. Certaines sont très proches (sans toutefois que cela soit toujours très pratique) d'aéroports régionaux ou de taille appréciable. Beaucoup n'ont pas une économie très diversifiée et sont tributaires d'une ou de deux grandes industries. Beaucoup n'ont ni l'expertise ni les ressources qu'il faut pour élaborer une stratégie d'accès par voie aérienne pour attirer de nouveaux services.

Le plein impact de la restructuration du transport aérien n'a pas encore été entièrement ressenti dans certaines de ces régions. Dès lors qu'Air Canada aura le droit de délaisser certaines routes à compter de janvier 2003, il se peut que certaines collectivités doivent se tourner ailleurs pour être desservies par avion, même s'il est impossible de savoir celles qui seront touchées, le cas échéant. Il importe de préciser que la disparition d'AC/ACR ne signifie en aucun cas que ces collectivités sont condamnées à l'absence de toute desserte aérienne. Il existe quantité de transporteurs régionaux qui pourraient vouloir desservir ces routes, surtout s'ils n'ont pas à faire directement concurrence à Air Canada. Toutefois, certaines difficultés, décrites dans la section consacrée aux transporteurs régionaux indépendants, devront être réglées en premier.

Pour se protéger contre l'éventuelle interruption de services, un certain nombre de citoyens ont lancé l'idée de créer un programme « de services essentiels », inspiré de celui des États-Unis. Aux États-Unis, le ministère des Transports subventionne une correspondance vers un aéroport plaque tournante pour les collectivités situées à plus de 70 milles d'un aéroport et qui ont perdu la totalité de leurs services réguliers. Le budget du programme s'élève à 50 millions $ par an. Si l'on utilise un ratio de « 1 à 10 » pour comparer la situation du Canada à celle des États-Unis, il se pourrait que ce programme coûte environ 8 millions $ au Canada chaque année.

En dépit du point de vue traditionnel selon lequel les aéroports sont des « monopoles naturels » non concurrentiels, les collectivités se battent en fait pour obtenir des services aériens tandis qu'elles s'emploient à utiliser leurs aéroports et leurs services aériens pour attirer de nouveaux habitants, de nouvelles entreprises de même qu'un trafic touristique accru.

Les décisions de réinstaller une famille, d'ouvrir une entreprise ou de se rendre dans une destination touristique dépendent lourdement de la qualité et du prix des moyens de transport, y compris l'avion, qui desservent telle ou telle collectivité. Les collectivités qui sont bien desservies par l'avion et qui possèdent de solides infrastructures aéroportuaires jouissent d'un avantage décisif par rapport aux autres.

La préoccupation des collectivités rurales semble surtout concerner la rentabilité à plus long terme des aéroports. Depuis deux ans, des transporteurs aériens ont fusionné, ont fait faillite ou ont réduit leur capacité. Les consommateurs voyagent moins aujourd'hui qu'ils le faisaient il y a un an. Certains se rendent en voiture jusqu'à un aéroport desservi par WestJet, ce qui leur permet d'économiser de l'argent, mais ce qui réduit la demande dans leur aéroport local. D'autres préfèrent tout simplement prendre le volant. Ces questions sont abordées plus en détail à la rubrique « Aéroports » de cette section.

Collectivités urbaines

À moins qu'il ne s'agisse de Montréal, Toronto ou Vancouver, même les grands centres urbains connaissent des problèmes analogues à ceux qu'éprouvent leurs homologues ruraux et de taille plus réduite. Certains, comme Saskatoon, ont des comités permanents et dynamiques qui entretiennent des rapports constants avec les compagnies aériennes. Ces rapports se sont développés avec le temps et ces collectivités ont un effectif d'experts auquel elles peuvent s'adresser en plus d'avoir des communications directes avec les transporteurs. Il s'agit là d'un résultat positif, même si les collectivités qui atteignent tous leurs objectifs en matière d'accès par voie aérienne sont rares.

Certaines villes de taille moyenne, proches des grands aéroports plaques tournantes, connaissent leurs propres difficultés. Québec est une de ces villes, où la demande de vols au départ est inférieure au trafic potentiel à l'arrivée alimenté par le tourisme, car de nombreux habitants de Québec préfèrent se rendre à Montréal par la route et prendre un vol direct au départ de cette grande plaque tournante.

L'existence d'un vol direct à destination d'autres villes est un facteur décisif pour l'organisation de congrès, de salons professionnels et de réunions d'entreprises ou d'associations. Il est indéniable que les collectivités qui bénéficient d'un accès direct et continu jouissent d'un avantage déterminant par rapport à celles qui n'en bénéficient pas, vu que les organisateurs hésiteront à choisir une ville qui n'est reliée par aucun vol sans escale à au moins quelques grands aéroports plaques tournantes. Dans les collectivités de tout le Canada, cela est un problème majeur qui se solde par des millions de dollars d'occasions ratées chaque année.

Certains de ces centres ont été gravement touchés par la disparition de Canada 3000, car ce transporteur desservait des villes de taille moyenne à importante. D'autres s'emploient toujours à s'adapter à l'évolution rapide de l'industrie du transport aérien depuis le 11 septembre. Les routes, les correspondances, les équipements font tous l'objet d'un « remaniement » pour ce qui est des transporteurs. Pour ce qui est des collectivités, la tentative pour comprendre ce qui se passe et planifier l'avenir en conséquence ressemble plus à viser « une cible en mouvement »; et l'effort pour rester au courant des changements et traiter avec les transporteurs aériens constituent une tâche colossale.

Pour les aéroports plaques tournantes internationaux, la principale difficulté semble toujours être de faire franchir les portes aux passagers, là où ont eu lieu les plus fortes compressions de capacité et de services. En général, la concurrence est encore très vive, avec un certain nombre de transporteurs desservant ces points d'accès, sans oublier bien sûr la concurrence d'autres modes de transport.

Provinces et territoires

Même s'ils ne passent pas officiellement pour des « intervenants », les provinces et les territoires ont aussi ressenti les impacts de la restructuration de l'industrie du transport aérien sur leurs collectivités et leurs habitants. Les problèmes des collectivités finissent très souvent par aboutir dans le giron de ces gouvernements, car les municipalités sont de compétence provinciale. On demande de plus en plus souvent aux gouvernements provinciaux et territoriaux d'être les interlocuteurs de leurs collectivités. Par ailleurs, le niveau des services aériens dont ils bénéficient et la politique fédérale qui régit ces services ont de profondes répercussions sur leurs propres infrastructures et leurs programmes de développement régional.

Certaines provinces apportent une aide aux transporteurs ou aux aéroports régionaux par le biais de programmes ou de subventions. Tous les gouvernements provinciaux ont décidé de faire front commun pour analyser les problèmes des aéroports régionaux dans le cadre d'une étude conjointe, qui se déroule actuellement.

Les provinces et les territoires disposent d'une foule de données et de connaissances sur les besoins des collectivités, les infrastructures, les possibilités de développement et ainsi de suite, qui peuvent alimenter et élargir le débat et, en définitive, régler les problèmes du transport aérien au Canada.

NOUVELLE APPROCHE DES SERVICES AÉRIENS RÉGIONAUX : CHARLO (NOUVEAU-BRUNSWICK)

Charlo était desservie depuis des années par divers transporteurs régionaux mais, avec la disparition d'Inter-Canadien, la ville a perdu ses services aériens réguliers. Depuis lors, la Commission de l'aéroport de Charlo s'est mise en quête de services de remplacement. Après avoir tenu des discussions avec un certain nombre de transporteurs candidats, les responsables ont vite compris que, dans la nouvelle conjoncture du transport aérien résultant de la fusion d'Air Canada et de Canadien International, les transporteurs hésitaient à lancer de nouveaux services à destination des marchés de moindre importance et à prendre des risques. C'est alors que la Commission de l'aéroport de Charlo a décidé de prendre une mesure sans précédent en se chargeant elle-même de ses besoins futurs en matière de transport aérien et de créer Bay Chaleur Air, qui commencera prochainement à assurer des vols entre Charlo et le centre du Canada. Bay Chaleur Air diffère des approches traditionnelles des services aériens en ce sens que c'est la Commission de l'aéroport qui a joué un rôle dirigeant dans l'exploitation de ces services aériens sous forme d'une nouvelle entreprise ayant son siège dans la région. La compagnie fera l'objet d'activités de marketing intenses auprès de l'industrie des voyages, dans le centre du Canada et dans toute la zone desservie, qui compte plus de 100 000 habitants, et qui est actuellement desservie uniquement par Air Canada Régional via un autre aéroport de la région.

Bay Chaleur Air offrira à la fois des services passagers et tout-cargo avec livraison le lendemain entre le nord-est du Nouveau-Brunswick et le centre du Canada en utilisant des aéronefs loués dont la taille est adaptée à l'importance du marché et à la fréquence souhaitée des vols. Cette approche « communautaire » donnera également l'élan voulu au développement futur d'entreprises à la fois pour l'aéroport de Charlo et le nord-est du Nouveau-Brunswick. Bay Chaleur Air a bénéficié d'un appui important de la part de nombreuses collectivités situées dans la zone desservie.

Aéroports

Les aéroports de toutes les tailles sont confrontés aux problèmes d'une baisse du trafic, d'une augmentation des coûts et de l'ampleur des programmes

d'agrandissement lancés avant le ralentissement économique, même si la plupart peuvent différer ou réduire ces projets. *Il se pourrait que certains aéroports de taille* plus petite doivent même se battre pour survivre, et tous n'y réussiront pas.

Le gouvernement a l'intention d'adopter une « Loi sur les aéroports du Canada » dont l'objectif est d'énoncer plus clairement les rôles et les responsabilités des Administrations aéroportuaires et du gouvernement fédéral. La *Loi sur les aéroports du Canada* s'appliquera avant tout aux aéroports du Réseau national d'aéroports (RNA) tout en essayant de régler certaines des préoccupations des aéroports hors RNA. Elle traitera des questions de responsabilité à l'égard du public et des usagers, de l'amélioration de la gestion, des principes d'établissement des redevances, de la surveillance des filiales et de la nécessité de respecter les obligations internationales du Canada qui ont un rapport avec les aéroports. L'adoption de ce projet de loi, qui devait avoir lieu cet automne, a été différée à cause des événements du 11 septembre, et on s'attend maintenant à ce que des consultations aient lieu au printemps. Le gouvernement fédéral procède en outre actuellement à un examen de sa politique sur les loyers pour les aéroports du Réseau national d'aéroports.

Toutefois, quantité de membres du milieu aéroportuaire ont déjà fait part de leurs préoccupations au sujet du besoin :

- d'une approche aux loyers qui favorise les réinvestissements dans le réseau des aéroports, sans pénaliser la croissance (comme d'aucuns l'ont prétendu);
- d'une stratégie fédérale distincte et d'une formule de financement adaptée pour les petits aéroports, qui tiennent compte de leurs besoins exceptionnels et du rôle vital qu'ils jouent pour leurs collectivités;
- d'une répartition plus juste des coûts de sécurité entre les usagers des aéroports et les citoyens du Canada, qui ont eux aussi besoin d'être protégés contre les actes terroristes;
- de règlements sur la sécurité plus clairs et appliqués de manière plus rationnelle, en fonction d'une analyse coûts-avantages;
- d'une plus grande disponibilité de données sur l'activité aérienne.

Consommateurs

Personne n'a été plus secoué par les changements survenus dans l'industrie du transport aérien (en particulier depuis le 11 septembre) que les voyageurs. Déjà mis à rude épreuve, les passagers ont dû subir des attentes prolongées aux aéroports et faire la queue pendant des heures aux postes de sûreté. Certains se sont retrouvés laissés en plan lors de la disparition subite de Canada 3000 et beaucoup ont accès à un moins grand nombre d'options de voyage.

L'un des problèmes fondamentaux tient au fait que le principal pouvoir dont dispose le consommateur pour discipliner une entreprise est difficile, sinon impossible, à exercer, compte tenu de la domination d'Air Canada. Souvent, il n'y a pas d'autre choix.

Tout cela n'a fait qu'accentuer l'idée répandue selon laquelle les voyageurs sont fort mal desservis par la conjoncture actuelle. Par exemple, les fidèles clients d'Air Canada se plaignent des retards qu'ils éprouvent à pouvoir jouir des avantages d'Aéroplan et du fait que la compagnie a imposé de nouvelles restrictions à l'utilisation de ces avantages. Air Canada a répliqué en partie en modifiant ses plans, non sans avoir suscité la colère d'un nombre élevé de grands voyageurs.

En même temps, des services comme des repas chauds ont disparu de certains vols court-courriers. Ce sont les habitants du Yukon qui ont constaté ces changements avec le plus d'acuité, car les vols d'Air Canada entre Whitehorse et Vancouver sont désormais considérés comme des vols « long-courriers » pour l'utilisation des points Aéroplan. C'est ainsi qu'un vol, qui leur « coûtait » jadis 15 000 points Aéroplan, leur en coûte désormais 25 000. En revanche, le vol est considéré comme un vol court-courrier lorsqu'il s'agit des repas et aucun repas chaud n'est servi à bord.

Bruce Hood, le commissaire aux plaintes relatives au transport aérien, s'est révélé un atout précieux pour les Canadiens, en aidant à arbitrer certaines injustices et à y remédier. Depuis le 5 juillet 2000, le commissaire a donné suite à 2 603 plaintes, soit 89 % du nombre qu'il a reçues. Dans l'ensemble, 43 % des plaintes dont a été saisi le commissaire avaient été résolues à la clôture de la période visée par le deuxième rapport, soit le 30 juin 2001.

Il est impossible de connaître le nombre de plaintes qui n'arrivent jamais jusqu'au bureau de M. Hood. Lui-même estime qu'il ne reçoit qu'environ 2 % du total des plaintes. C'est un nombre étonnamment petit, et nous ne pouvons que présumer et espérer que les transporteurs donnent suite de leur propre chef aux préoccupations de leurs clients. Le Plan de protection des clients d'Air Canada a remporté un certain succès, et beaucoup de gens m'ont affirmé que les délais d'attente au téléphone ont très nettement diminué et que les services se sont généralement améliorés.

Ni les conditions des contrats (tarifs) ni les politiques de tarification (gestion du rendement) ne sont bien connues ou comprises. En d'autres termes, les consommateurs ne savent pas ce pourquoi ils paient ni pourquoi ils le paient. Faut-il s'étonner dès lors que les gens soient si méfiants?

Pour les consommateurs, le choix, c'est le pouvoir. Sans choix, rien ne peut garantir entièrement que les clients seront bien servis.

Entreprises

Pratiquement toutes les entreprises sont touchées dans une certaine mesure par la quantité et la qualité des services aériens et par la façon de s'en servir pour atteindre des objectifs commerciaux. Toutefois, les deux secteurs d'activités qui semblent le plus touchés sont les agences de voyages et le secteur touristique. L'incidence sur le tourisme, qui est l'un des éléments qui contribuent le plus à beaucoup d'économies locales, a d'autres ramifications économiques importantes sur quantité d'autres entreprises dans les collectivités.

Depuis le 11 septembre, le milieu canadien des affaires a pris la tête des efforts visant à assurer la sécurité et l'efficacité commerciale des frontières. Même si une bonne part du débat a porté sur le transport des marchandises par voie de surface ou par bateau, les implications d'un couloir à la fois sûr et qui facilite les échanges ont des retombées considérables sur le réseau aérien également.

La conjoncture commerciale (et, par conséquent, les voyages d'affaires) dépend de la croissance et de la santé des rapports commerciaux que nous entretenons avec les États-Unis, qui concentrent environ 87 % du commerce international du Canada.

Une Coalition pour des frontières sécuritaires et efficaces sur le plan commercial dirigée par le milieu des affaires a émis un certain nombre de recommandations et proposé des solutions pour renforcer la sécurité aux frontières. Parmi elles :

- la réaffectation des ressources nécessaires (financières, humaines, de formation techniques et infrastructures) par le gouvernement;
- le règlement des problèmes de transport qui touchent tous les modes.

La Coalition a également prescrit des mesures au sujet des voyageurs étrangers qui arrivent au Canada en avion et a fait valoir toute l'importance d'accélérer l'entrée et le mouvement des marchandises présentant peu de risques qui arrivent dans notre pays.

Agents de voyages

Il n'y a pratiquement pas d'agence de voyages au Canada qui ait été épargnée par les événements de 2001. Les ventes ont fléchi, aussi bien en ce qui concerne les voyages d'affaires que les voyages d'agrément. En même temps, les agents doivent rester maîtres d'une industrie du transport aérien tourbillonnante et en désarroi en butte à des changements d'horaire, des réductions de capacité, des faillites et bien d'autres choses encore.

Les problèmes des agents et des agences de voyages ont été analysés dans les rapports précédents de l'observatrice. Même si les problèmes actuels sont analogues, la plupart ont été aggravés par les événements de 2001. Plus que jamais, les agents de voyages jouent le rôle d'« intermédiaire » entre les compagnies aériennes et les clients, puisque ce sont eux qui doivent expliquer le comment et le pourquoi des prix et des redevances, des changements apportés aux horaires, aux services et ainsi de suite. Les agents ont toujours été les « mandataires » des fournisseurs de voyages, mais ils doivent également servir leurs clients. Compte tenu de la domination d'Air Canada et des pressions de vendre Air Canada sur la scène internationale, pour avoir droit aux commissions spéciales sur la vente de billets intérieurs, et de leur désir d'offrir à leurs clients des options et des choix variés, les agents se retrouvent dans une situation peu confortable.

En raison de la baisse des recettes traditionnelles, de nombreux agents facturent des honoraires de service à leurs clients. Même si cela peut se concevoir, ces honoraires sont pour les clients une « redevance d'usage » de plus. Il faut aussi tenir compte de l'impact des ventes de billets par Internet. De nombreuses compagnies aériennes, dont Air Canada et WestJet, offrent des prix spéciaux sur le Web. Non seulement cela est un problème pour certains consommateurs qui peuvent ne pas avoir accès à Internet, mais cela réduit les prix que les transporteurs conseillent aux agents de voyages de facturer.

En dépit de tous ces défis, les agents de voyages continuent de faire partie intégrante des circuits de distribution des compagnies aériennes, en plus d'être une ressource importante pour les consommateurs. Compte tenu des multiples changements et défis dans ce secteur, peut-être le moment est-il venu de réexaminer l'ensemble des relations d'affaires et de définir à leur intention un rôle nouveau et novateur.

Par exemple, les agences sont le dépôt d'une foule de données sur les passagers et sur les ventes de billets. Arriverons-nous à trouver un moyen judicieux d'utiliser ces données pour évaluer les risques des passagers ou pour produire certaines des données que beaucoup recherchent? Outre ces données, les agents connaissent à

fond l'industrie du transport aérien. Ne devrions-nous pas mettre à contribution cette ressource précieuse pour mieux renseigner les voyageurs?

Alors que les défis qui se posent aux agences sont immenses, il se peut que les perspectives d'avenir soient encore plus grandes.

Tourisme

Le tourisme est touché par l'industrie du transport aérien sous deux rapports. En premier lieu, ce sont les Canadiens désireux de voyager qui sont touchés. Leurs préoccupations sont abordées pour la plupart à la section « Consommateurs ». Le deuxième effet que l'industrie du transport aérien a sur le tourisme concerne les voyageurs à l'arrivée : ce tourisme qui fait venir les touristes dans nos collectivités, qui finance nos attractions, nos hôtels et nos restaurants, qui crée des emplois et de la richesse à travers tout le Canada.

Le tourisme est un secteur hautement concurrentiel et il y a quantité de produits touristiques très semblables. Vous pouvez notamment aller faire du ski à Banff ou à Whistler, mais vous pouvez tout aussi bien vous rendre à Vail ou à G'staad. Le prix et la valeur de même que la facilité d'accès sont des facteurs décisifs dans le choix de destination des voyageurs.

Le 11 septembre est considéré par certains comme une occasion rêvée pour le tourisme canadien. Un certain nombre d'études confirment l'idée que les vacanciers, en particulier les Américains, veulent se rendre dans un lieu qui n'est pas trop éloigné de chez eux et dont la réputation en matière de sécurité n'est plus à faire. Le Canada répond indéniablement à cette description. Ces derniers mois, la Commission canadienne du tourisme a lancé un nouveau programme de marketing au Canada et aux États-Unis pour inciter les gens à venir au Canada et à y voyager.

Il n'en reste pas moins que les touristes américains et étrangers doivent commencer par arriver. S'ils veulent se rendre au Canada en empruntant le chemin le plus simple, il est souhaitable qu'ils vivent dans l'une des 800 collectivités desservies par les partenaires de Star Alliance. S'ils empruntent un vol affrété, il se peut que leur voyagiste doive trouver un remplaçant pour Canada 3000.

Certaines collectivités signalent que, même si les services aériens dont elles bénéficient suffisent à répondre à la demande au départ, la capacité ou les possibilités sont insuffisantes pour les voyages à l'arrivée dans le cas des congrès et autres genres de voyages de groupe. Dans bien des cas, les voyageurs doivent

emprunter plusieurs vols, ce qui peut prendre des jours entiers. Les planificateurs des congrès et les congressistes ont une préférence marquée pour les villes dont l'accès est facile et rapide, aussi bien à l'arrivée qu'au départ.

Les transporteurs traditionnels ont des sentiments mitigés à l'égard des voyageurs d'agrément. Les vacanciers n'ont rien à voir avec les voyageurs d'affaires lucratifs et très convoités (mais en voie d'extinction), qui assurent la régularité d'une demande lucrative tout au long de l'année. Les vacanciers engendrent une forte demande pendant de brefs laps de temps (et les transporteurs ont du mal à affecter leurs appareils en fonction de la fluctuation des nombres). Par ailleurs, les vacanciers représentent un rendement inférieur, puisqu'ils paient leur billet moins cher. Jusqu'au ralentissement économique, les transporteurs offrant des services complets considéraient les voyageurs à prix modique comme des clients de seconde classe. Désormais, cependant, la situation pourrait changer, car ils voudront sans doute conquérir également cette part du marché.

Les exploitants d'entreprises touristiques continuent de faire état de problèmes avec Air Canada et WestJet, mais pour des raisons différentes. La difficulté cruciale consiste à faire franchir aux gens les points d'accès. De plus, selon les exploitants d'entreprises touristiques, les partenaires de Star Alliance n'ont pas la même présence sur le marché asiatique que celle qu'avait Oneworld. Les destinations canadiennes en sont pénalisées. WestJet n'assure pas de correspondance intercompagnies, de sorte que les vacanciers doivent acheter deux billets, débarquer de leur vol international, ramasser leurs bagages et se réenregistrer à nouveau à un comptoir de WestJet.

Les retombées d'une industrie touristique vigoureuse se font sentir à l'échelle locale, et de nombreuses collectivités plus petites ont constaté la perte d'occasions touristiques provoquée par la situation du transport aérien. Certaines destinations fort attrayantes d'un point de vue touristique sont également celles qui coûtent le plus cher et qui sont le plus difficile à atteindre, car elles se trouvent dans les régions les plus reculées. Il est ironique de constater que ce sont souvent ces régions qui pourraient profiter le plus de l'industrie touristique pour diversifier leurs économies et développer de nouvelles perspectives d'emploi et d'affaires.

Employés des transporteurs aériens

Dans son deuxième rapport, l'observatrice a cherché à esquisser certaines des difficultés auxquelles sont confrontés les employés d'Air Canada. Les mois qui ont suivi ont été encore plus ardus. Air Canada n'a pas fini de fusionner les listes d'ancienneté. C'est un processus complexe et délicat qui exige des concessions et une volonté de collaboration. Cela n'est nullement facilité par le heurt des cultures des deux transporteurs qui, au dire de certains employés, fait encore partie de

l'univers quotidien. La baisse de capacité et la diminution des coûts ne touchent pas uniquement ceux qui sont ou qui seront licenciés. Cela signifie également qu'il faudra plus longtemps pour gravir les échelons des listes d'ancienneté, et certains employés n'atteindront peut-être jamais leurs objectifs professionnels. Étant donné que la plupart des régimes de retraite sont fonction des « six meilleures années », les conséquences pourraient bien être ressenties par certains jusque dans la retraite.

Un autre coût humain pour les employés d'Air Canada est le prix qu'il faut payer pour travailler pour une compagnie candidate à la distinction de la « compagnie canadienne la plus honnie ». Les employés de première ligne aux banques d'enregistrement et les agents de bord doivent essuyer le plus fort de la colère du public. Ceux qui ont consacré des dizaines d'années à afficher un excellent rendement et une fidélité à toute épreuve doivent lire quotidiennement dans les journaux des articles sur la piètreté des services de leur compagnie. Et tout cela se déroule pendant qu'Air Canada perd des sommes d'argent considérables et que l'avenir semble aussi incertain que le passé. D'autre part, on reproche parfois aux conventions collectives d'être l'un des obstacles qui empêchent les compagnies aériennes d'être concurrentielles et de maximiser leurs bénéfices.

La réponse est loin d'être simple ou claire. Air Canada s'emploie toujours à fusionner les groupes d'employés des deux compagnies aériennes et, même si de gros progrès ont été accomplis, les négociations sont difficiles pour toutes les parties. Le rôle du gouvernement semble limité aux fonctions du Conseil canadien des relations industrielles et aux caisses et aux programmes d'assurance-emploi qui sont offertes par le biais du ministère du Développement des ressources humaines. Les employés des compagnies aériennes n'ont pas eu droit à un traitement de faveur, par opposition aux employés confrontés à des difficultés de même nature dans d'autres secteurs.

Données : de l'importance de savoir

« [...] le besoin de services d'information sur les finances et le trafic des compagnies aériennes ne s'est pas éteint avec la déréglementation. La responsabilité de l'amélioration des services aériens incombe désormais aux collectivités et aux transporteurs. Leurs efforts visant à cerner les besoins de services et à attirer les services de transporteurs ont abouti à un élargissement de la demande de statistiques. Les compagnies aériennes elles aussi font un usage accru de données sur le trafic et les finances à mesure qu'elles surveillent et qu'elles adaptent leur position concurrentielle et qu'elles se lancent à la recherche de nouvelles routes. »[10]

L'un des obstacles qui empêchent de résoudre les problèmes du transport aérien est simple : nous ne savons pas vraiment au juste de quoi nous parlons. En d'autres termes, de nombreux intervenants n'ont pas les données (les renseignements de base) voulues pour analyser la situation actuelle du transport aérien et élaborer des stratégies économiques ou de marketing reposant sur des statistiques détaillées à jour.

LES CINQ PRIORITÉS DES CHERCHEURS D'INFORMATIONS[11]
Les types d'informations les plus fréquemment recherchés sont :

1. des renseignements détaillés et ponctuels dans tous les domaines;
2. les prix moyens par marché ou segment du marché;
3. le nombre de passagers par marché ou segment du marché;
4. les départs à l'heure, retardés et annulés;
5. les bagages perdus et les plaintes des consommateurs.

Depuis la déréglementation, peu de données ponctuelles et détaillées ont été recueillies au sujet des services aériens passagers et pratiquement aucune sur le fret aérien. Problème encore plus grave, les données limitées qui étaient recueillies (données sur l'origine-destination des passagers au sujet des vols intérieurs au Canada qui datent d'il y a deux ans) ont cessé de l'être à compter du premier trimestre de l'année de référence 2000.

En vertu de la *Loi sur la statistique*, le Ministère ne peut divulguer de données d'entreprise qui révéleraient des particularités sur une entreprise donnée. Compte tenu de la domination d'Air Canada, la divulgation générale de données sur l'aviation entraînerait l'exposition de renseignements exclusifs concernant Air Canada. À part cela, un certain nombre d'autres transporteurs sont les seuls à desservir certaines destinations. Les données les concernant deviendraient également du domaine public, les exposant du même coup aux agissements concurrentiels d'autres transporteurs.

[10] Ministère des Transports des États-Unis, Bureau of Transportation Statistics, « Collection and Distribution of Airline Statistical Information at the United States ».
[11] La liste des cinq priorités n'est pas établie par ordre de priorité pas plus qu'elle n'est exhaustive. Elle se veut tout bonnement instructive pour le lecteur.

Cela ne veut pas dire qu'il n'y ait pas de données disponibles. Il existe des instruments courants, comme l'Official Airline Guide et le Bank Settlement Plan (BSP), qui sont disponibles et sont utilisés à la fois par les compagnies aériennes et par certains intervenants. Toutefois, ils sont en général plutôt limités, coûtent cher à acheter et nécessitent un niveau élevé d'expertise pour les consulter et les analyser. Même si certains aéroports et collectivités canadiens utilisent ces options, quantité d'autres n'ont pas les moyens voulus.

Le ministre des Transports a reconnu que le problème était sérieux et a convoqué, en juin 2001, un forum d'un jour sur les statistiques du transport aérien. Ce forum a été la première occasion pour les intervenants et les compagnies aériennes d'exposer publiquement leurs points de vue et d'en débattre, et il marque donc un jalon important. Toutefois, les événements du 11 septembre et la baisse de la concurrence intérieure qui a suivi ont donné à ce dossier une nouvelle urgence et ont ravivé le besoin d'une intervention.

> *« Quelques transporteurs, qui hésitaient pour commencer à recueillir les statistiques demandées et à en rendre compte, ont fini par reconnaître les avantages de la structure et du contenu des informations. »* Ministère des Transports des États-Unis

Il y a lieu de soupeser l'« avantage général » qu'il y a à diffuser des renseignements qui sont d'intérêt public par rapport à la nécessité de protéger la confidentialité commerciale. Il fait peu de doute que les compagnies aériennes utiliseraient ces données pour se faire encore plus concurrence, et il n'est pas étonnant que les compagnies aériennes hésitent beaucoup à « ouvrir leur kimono », comme l'a si bien dit le représentant d'une compagnie.

Toutefois, de nombreux observateurs de l'industrie sont convaincus que des lois anti-prédation claires et contraignantes atténueraient cet impact, et d'autres pensent que ces données contribueront à renforcer la conjoncture concurrentielle, car les transporteurs seront mieux en mesure d'évaluer les nouvelles perspectives du marché. Le ministère des Transports des États-Unis souscrit à ce point de vue, puisqu'il a constaté, après avoir recueilli et diffusé des statistiques détaillées sur l'aviation, que « *quelques transporteurs, qui hésitaient pour commencer à recueillir les données demandées et à en rendre compte, ont fini par reconnaître les avantages de la structure et du contenu des informations* ».

En dépit de la *Loi sur la statistique* et de l'impact de la divulgation de ces renseignements sur la concurrence, l'appel à une amélioration des données est général et se fait clairement entendre. Le Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada* souscrit à l'idée qu'il faut plus de données, en faisant observer : « *Le Comité a été frappé par l'insuffisance des données sur l'industrie du*

transport aérien. De meilleures données faciliteraient des recherches plus approfondies, permettraient aux observateurs de mieux évaluer le rendement des transporteurs canadiens et aideraient les participants et les éventuels nouveaux venus à cerner les nouvelles possibilités »[12], et il a recommandé « *que* ***le gouvernement et les entreprises de transport accordent plus d'importance à la collecte de données sur les transports*** *et établissent de nouvelles procédures pour refléter les changements qui se produisent dans l'économie nationale et dans l'économie mondiale* »[13]. Ce point de vue a été confirmé dans le rapport annuel 2000 de Transports Canada, qui dit ceci : « ***La portée de ce rapport annuel a toujours été limitée par la disponibilité des données.*** *Idéalement, le rapport devrait porter sur la totalité de l'an 2000, mais cela* ***n'est possible que lorsqu'on dispose de toutes les données nécessaires.*** » (caractères gras ajoutés)

Du côté des consommateurs, le commissaire aux plaintes relatives au transport aérien, M. Bruce Hood, a écrit, dans un récent rapport, que « la divulgation intégrale des registres de rendement permettrait au public d'évaluer la qualité des services d'un transporteur de manière éclairée et raisonnable. Cela aiderait les parties intéressées à mieux comprendre les difficultés auxquelles est confrontée l'industrie du transport aérien, dans l'optique d'un transporteur. La divulgation volontaire de statistiques vitales sur les services traduirait l'engagement collectif et individuel de l'industrie canadienne du transport aérien à offrir le niveau de service maximum à ses clients »[14]. Le rapport préconise ensuite la collecte volontaire ou légiférée de ces données.

L'Association de l'industrie touristique du Canada, qui représente les activités touristiques dans tout le pays, a recommandé d'accroître et d'améliorer la collecte et la diffusion de données, en citant « *les observateurs de l'AITC selon lesquels* ***le besoin de données améliorées permettra d'améliorer l'élaboration des politiques, contribuera à la compétitivité des transporteurs aériens et assurera la meilleure information des consommateurs*** »[15]. Les Administrations aéroportuaires, les collectivités et les associations de consommateurs souscrivent à ces points de vue.

Contrairement au Canada, comme nous l'avons vu plus haut, les États-Unis recueillent et diffusent des données détaillées. Cette différence confère sans doute aux collectivités américaines un avantage significatif par rapport à leurs homologues canadiennes dans certains domaines, comme la commercialisation du tourisme, où les prix peuvent être ajustés en fonction des réalités du marché, tandis que les Canadiens doivent s'en remettre à des instruments relativement bon marché qui ne leur fournissent les mêmes informations qu'à titre approximatif.

---

[12] *Vision fondée sur l'équilibre*, Rapport final du Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*, 28 juin 2001.
[13] *Ibidem*, Recommandation 18.2.
[14] Rapport du commissaire aux plaintes relatives au transport aérien, juillet 2000 à juillet 2001.
[15] « Flying Forward: Options for Air Policy and the Tourism Industry in Canada », octobre 2001.

LES AVANTAGES DE DONNÉES DÉTAILLÉES

- Les ministères et organismes gouvernementaux seraient en mesure de surveiller avec beaucoup plus de rigueur l'industrie du transport aérien et d'élaborer des politiques, des programmes et des stratégies en fonction de données factuelles et uniformisées.
- L'industrie canadienne du tourisme, les entreprises, les consommateurs, les aéroports et les collectivités disposeraient d'instruments équivalents à ceux de leurs homologues des États-Unis et pourraient donc leur faire concurrence de manière plus égale.
- Les stratégies relatives au fret pourraient être conçues de manière plus officielle et aboutir à de nouvelles options de recettes pour les aéroports canadiens.
- Les collectivités et les entreprises pourraient élaborer des stratégies en vue d'attirer de nouveaux services, de réviser les politiques d'établissement des prix et d'analyser avec rigueur les conséquences des services dont elles bénéficient.
- Les transporteurs disposeraient d'un meilleur instrument pour recenser les nouvelles perspectives commerciales, ce qui pourrait avoir pour effet d'accroître la concurrence.
- L'insuffisance d'informations a créé un vide de connaissances. L'amélioration des données et de leur transmission devrait permettre de mieux comprendre les réalités de l'industrie du transport aérien, d'habiliter les groupes d'intervenants et de créer un plus grand sentiment de confiance entre les intervenants et les transporteurs.
- Les renseignements seraient accessibles à tous, ce qui améliorerait l'égalité d'accès aux possibilités pour toutes les régions.
- Les consommateurs pourraient suivre les améliorations (ou les baisses) de la qualité des services dans le temps et prendre des décisions éclairées et opportunes.
- Les problèmes se rattachant à la divulgation de renseignements exclusifs pourraient être atténués par un examen du système américain, où les statistiques sur les principaux transporteurs sont rendues publiques, en dépit du fort niveau de domination des aéroports plaques tournantes par des transporteurs uniques.

LES INCONVÉNIENTS DE DONNÉES DÉTAILLÉES

- Des données plus détaillées ne sont pas une panacée. Elles ne garantissent pas une amélioration des services ou de la concurrence, tandis qu'elles complexifient la façon d'exploiter une compagnie aérienne régulière. Poussée à l'extrême, l'exigence de données nombreuses risque de dissuader de nouveaux venus d'entrer sur le marché, étant donné que leurs premières stratégies seraient révélées à la concurrence.
- Certaines données risquent de prêter à des malentendus. Comment évalue-t-on les retards de vols attribuables aux intempéries? La plupart des passagers acceptent les retards sans broncher pour des motifs de sûreté et de sécurité (p. ex. dégivrage, enregistrement de bagages dont le propriétaire n'est pas à bord de l'avion, etc.).
- Statistique Canada ne serait pas en mesure de divulguer ces données en vertu des obligations statutaires qui lui incombent actuellement. Il faudrait soit modifier la loi, soit faire appel à un autre organisme pour qu'il recueille et diffuse les données.
- Les transporteurs deviendraient des proies évidentes et faciles l'un pour l'autre, multipliant les possibilités de pratiques concurrentielles déloyales; certains transporteurs risquent même de subir un préjudice grave.
- Les transporteurs verront s'alourdir leur paperasserie; ils se peut que le respect ou l'exactitude des rapports soient piètres, faisant des données des instruments pratiquement inutilisables ou même induisant en erreur, problème qui donne matière à préoccupation aux responsables des États-Unis chargés de la collecte de leurs propres données.

COMMENT LES AMÉRICAINS S'Y PRENNENT

La loi fédérale stipule que le ministère des Transports doit recueillir des données statistiques et financières sur les éléments suivants :

- **Statistiques sur le trafic** (avions de 60 sièges et plus) : les rapports mensuels et trimestriels contiennent des statistiques sur le segment, le trafic et la capacité par paire d'aéroports, des statistiques sur l'exploitation des aéronefs selon le type d'aéronef et sur les embarquements par aéroport. Les données sur les tronçons internationaux sont retenues pendant un certain délai.
- **Statistiques financières** (avions de 60 sièges et plus) : publiés tous les trimestres ou tous les semestres, les rapports financiers comprennent : le bilan; un relevé de l'évolution de la situation financière; les P et L; les charges d'exploitation des aéronefs selon le type; les dépenses d'exploitation par groupements objectifs et fonctionnels; et les changements dans l'inventaire de la flotte d'aéronefs de même que la consommation et les coûts de carburant.
- **Enquête sur l'origine et la destination des passagers réguliers** (avions de 60 sièges et plus) : sondage portant sur 10 % de tous les billets émis pour des vols réguliers, portant notamment sur l'itinéraire d'un billet au complet, le transporteur annoncé et utilisé, les codes des prix et la valeur totale du billet.
- **Statistiques sur la ponctualité des vols intérieurs** (12 des plus grands transporteurs) : vols à l'heure et annulations selon le numéro du vol, le jour du mois; données obligatoires pour les marchés des 31 plus grands aéroports; données volontaires pour les autres marchés intérieurs.
- **Transporteurs non américains :** mêmes statistiques sur le trafic que ci-dessus (pour tous les transporteurs qui atterrissent à un point situé aux États-Unis) de même que « le sondage sur l'origine et la destination des passagers réguliers » comme ci-dessus pour les transporteurs étrangers exemptés de l'application de la législation antitrust, mais limité aux billets dont un point est situé aux États-Unis (ces données sont réservées à l'usage du gouvernement).
- **En outre, le DOT recueille également :** des données sur les consommateurs comme les rapports sur les passagers à qui on a refusé l'embarquement, les plaintes des consommateurs et les avis d'interruption de services d'un transporteur à destination des petites collectivités et des collectivités éloignées.

Collecte, édition et traitement des données :

- cela nécessite un effectif de 25 employés et un budget de 4 millions $ (US);
- les deux tiers des données des transporteurs américains sont transmises par voie électronique;
- des logiciels de saisie et de validation des données ont été distribués aux transporteurs régionaux;
- tous les rapports soumis au DOT sont accompagnés d'un certificat d'exactitude signé par un dirigeant de la compagnie.

COMMENT LES AMÉRICAINS S'Y PRENNENT (suite)

Cycles des données :

- **Statistiques mensuelles sur le trafic :** échues 30 jours après la fin du mois, traitées dans les 30 jours par le DOT; nettes à 60 jours.
- **Statistiques mensuelles sur les vols à l'heure :** échues 15 jours après la fin du mois, traitées dans les 20 jours par le DOT; nettes à 35 jours.
- **Statistiques financières trimestrielles :** échues 45 jours après la fin du trimestre (90 pour le quatrième trimestre), traitées dans les 75 jours par le DOT; nettes à 115 jours.
- **Statistiques trimestrielles sur le trafic des transporteurs régionaux :** échues 40 jours après la fin du trimestre, traitées dans les 75 jours; nettes à 115 jours.
- **Sondage sur l'origine et la destination :** échu 45 jours après la fin du trimestre, traité dans les 75 jours; net à 120 jours. Les données sur les transporteurs étrangers ne peuvent pas faire l'objet d'une divulgation publique.

Diffusion des statistiques des transporteurs aériens :

- **Banque de données directes et accès aux fichiers :** accessible au sein du DOT tandis que les sous-ensembles de données sont mis à la disposition d'autres ministères fédéraux.
- **Abonnement à des fichiers électroniques :** les sous-ensembles de données d'usage courant sont constitués pour les ventes par abonnement de fichiers électroniques, le public peut les acheter.
- **Publications régulières :** les données éditées sont exécutées sur des programmes qui donnent lieu à plusieurs publications statistiques mensuelles et trimestrielles, que le public peut acheter.
- **Salle de consultation publique :** des copies sur support papier sont à la disposition du public.
- **Sites Web :** le Bureau des statistiques des transports du DOT; le bureau du Secrétaire et le bureau du Sous-secrétaire à l'Aviation et aux Affaires internationales offrent sur leurs sites Web un certain nombre de statistiques sur l'aviation et de rapports statistiques.
- **Revendeurs :** plusieurs entreprises achètent les données et produisent à leur tour des données exclusives à l'extraction desquelles elles procèdent pour les revendre.

Utilisations et utilisateurs :

- **Gouvernement fédéral – DOT/FAA :** décisions et élaboration de politiques sur les transports; négociation d'ententes internationales, surveillance des agissements concurrentiels; analyse des fusions et du respect de la législation antitrust; planification des aéroports et des voies aériennes, distribution des fonds d'améliorations aéroportuaires (et autres utilisations).
- **Grand public :** s'intéresse aux données sur les consommateurs, notamment à l'historique des plaintes, aux rapports trimestriels sur les prix et aux données sur les vols à l'heure/annulés.
- **Transporteurs :** marketing et planification des prix, comparaisons au titre de l'efficacité, recensement des nouvelles perspectives commerciales, établissement de l'horaire des vols et des équipages et évaluations concurrentielles. Le DOT fait observer ceci : « Les nouveaux transporteurs, qui hésitaient pour commencer à recueillir les statistiques demandées et à en rendre compte, ont fini par reconnaître les avantages de la structure et du contenu des informations. »

COMMENT LES AMÉRICAINS S'Y PRENNENT (suite)

- **Gouvernements locaux et régionaux et exploitants d'aéroports :** les collectivités utilisent les statistiques disponibles pour cerner les besoins et trouver la façon d'y satisfaire avant de les vendre à d'éventuels transporteurs. Cela revêt une importance cruciale pour le DOT car, en vertu de la déréglementation, les collectivités sont chargées d'assurer l'existence et l'amélioration des services aériens.
- **Parmi les autres organisations** qui utilisent les données, mentionnons les entreprises de tourisme et de voyages (compagnies de location de véhicules, voyagistes et modes de transport complémentaires et concurrents).

Enjeux et options d'avenir

Que faut-il faire maintenant? Rares sont ceux qui sont contents de la situation actuelle, mais encore plus rares sont ceux qui s'entendent sur d'éventuelles solutions. Il y a également différents types de questions. Certaines sont complexes et de grande envergure : faut-il à nouveau réglementer toute l'industrie du transport aérien? Qu'adviendra-t-il si Air Canada a besoin d'une injection de liquidités pour survivre? D'autres sont de moindre envergure, mais pas moins complexes : faut-il subventionner certaines routes pour contribuer au développement économique?

Il existe un certain nombre d'options. Nous pouvons subventionner Air Canada pour avoir un transporteur canadien répondant à nos besoins. Cette aide peut aller d'une légère modification du contexte de réglementation au retour d'Air Canada au statut de société d'État, appartenant aux contribuables. Nous pouvons également poursuivre la ligne de conduite actuelle, qui consiste à développer la concurrence canadienne dans un contexte relativement exempt de restrictions. Nous pouvons inciter de nouveaux transporteurs à venir s'installer au Canada, moyennant des droits réciproques, ce qui sera plus long, mais ce qui ouvrira de nouveaux marchés aux transporteurs canadiens, ou unilatéralement, ce qui nous donnera de nouveaux choix « instantanés », mais ce qui risque également d'aboutir à la mort de l'industrie canadienne du transport aérien, Air Canada et WestJet compris.

Selon une approche légèrement différente, nous pouvons décider de venir en aide à l'industrie du transport aérien, en subventionnant les routes marginales, en offrant des garanties d'emprunt aux transporteurs, en encourageant les investissements dans les compagnies aériennes. Nous pourrions également abaisser les coûts des facteurs de production, comme les taxes, les redevances, etc.

Manifestement, quantité d'options nous sont ouvertes. Il est beaucoup plus difficile de déterminer **quoi faire** pour obtenir les résultats dont nous avons besoin. Dans cette section, nous analysons certaines des options qui ont été le plus souvent avancées. On trouvera des précisions sur les avantages et les inconvénients de ces recommandations à l'annexe I, « Examen des options ».

Devons-nous protéger nos compagnies aériennes?

Le Canada a déjà perdu des transporteurs. Depuis la fusion entre Air Canada et Canadien International, Canada 3000, Royal Aviation, CanJet et Roots Air ont disparu. Air Canada est en butte à de sérieux problèmes, comme Air Transat.

Compte tenu de l'importance du transport aérien pour le Canada, les problèmes des transporteurs deviennent nos problèmes à tous.

Il y a deux points de vue radicalement différents sur la façon de protéger les transporteurs « canadiens ». Selon l'un, il est indispensable d'avoir une industrie du transport aérien authentiquement canadienne, car le Canada, avec sa population relativement restreinte et son immense masse continentale, ne peut pas compter uniquement sur les transporteurs étrangers pour nous desservir de manière satisfaisante. La deuxième école fait davantage confiance aux forces du marché et pense que les solutions axées sur le marché constituent la meilleure option pour les Canadiens.

Le gouvernement s'est employé à encourager une concurrence *authentiquement canadienne*. Toutefois, la crise que traverse actuellement l'industrie du transport aérien a rendu cet objectif beaucoup plus difficile à atteindre que l'on n'avait pu prévoir.

Ce qui est clair, désormais, c'est que l'instabilité de l'industrie du transport aérien est la norme. Ce n'est certes pas la première crise économique à mettre les transporteurs à genoux, mais ce n'est sans doute pas non plus malheureusement la dernière. Il y a toutes sortes d'options ouvertes au gouvernement, à court et à long terme, qui reconnaissent et compensent en partie l'instabilité de l'industrie du transport aérien.

Concurrence accrue

Il est incontestable qu'Air Canada est le transporteur dominant. Son vaste réseau offre un plus grand nombre de destinations (intérieures et internationales), un plus grand nombre d'à-côtés et un plus grand nombre de vols par jour que tout autre transporteur qui assure des vols au Canada. En revanche, il existe une concurrence aux aéroports plaques tournantes qui sont desservis par des transporteurs étrangers. WestJet rivalise avec succès sur de nombreuses routes à tel point que, sur certains axes, WestJet transporte plus de 50 % des passagers et poursuit son programme d'expansion. Les transporteurs régionaux indépendants assurent également une certaine concurrence sur plusieurs marchés. Certains nouveaux services affrétés ont été lancés et commencent à combler une partie du vide laissé par la disparition de Canada 3000. Il y a néanmoins beaucoup de destinations moins importantes au Canada qui ont toujours été desservies par un seul transporteur, et pour qui la situation n'a pas changé.

Depuis la fusion, Air Canada est la seule compagnie à offrir des services complets et à assurer le transport en réseau des passagers intérieurs. Devant la baisse de la

demande des voyageurs lucratifs, le transporteur national s'est lancé dans le segment du marché à prix modique, qui est le fief de WestJet, tout en préservant l'intégrité de son réseau.

La première option que nous ayons est de renforcer la concurrence. Théoriquement, une augmentation de la concurrence offre un certain nombre d'avantages : de meilleurs services, un plus grand nombre de choix et une baisse des prix. Il faut néanmoins signaler que, lorsque les gens parlent de l'importance de la « concurrence », ce qu'ils désignent en réalité sont les « billets à bas prix », peu importe le nombre de compagnies aériennes qui desservent leur ville. Il s'agit sans doute là d'une attitude à courte vue, car une authentique concurrence offre des avantages qui dépassent les simples prix. C'est pour cette raison que la concurrence est l'option la plus souhaitable.

Multiplication des possibilités pour les transporteurs canadiens

Nombreux sont les gens qui pensent qu'il s'agit là de la solution authentiquement canadienne idéale : une industrie du transport aérien concurrentielle, c'est-à-dire « pour les Canadiens, par les Canadiens ». La question est de déterminer le meilleur moyen d'atteindre ce but, compte tenu de la position dominante actuelle d'Air Canada.

Multiplier les possibilités des transporteurs en réduisant la capacité d'Air Canada

Parmi les idées avancées, l'une consiste à limiter la capacité d'Air Canada. Si Air Canada est obligée de réduire sa part du marché, d'autres transporteurs canadiens pourront alors combler le vide. Peu de gens avec lesquels je me suis entretenue ont semblé à l'aise avec l'idée. Certains pensent que leur situation risque de s'aggraver si l'on réduit la capacité d'Air Canada et qu'aucun nouveau service ne vient remplacer les services ainsi perdus ou que les nouveaux services offrent une capacité inférieure à celle d'Air Canada. Il y a également des questions qui restent sans réponse : où seront pratiquées les compressions, et qui prendra la décision? Un nouveau transporteur sera-t-il en mesure d'offrir les mêmes prix communs qu'Air Canada? L'État offrira-t-il des incitatifs pour garantir un certain niveau de service et, dans l'affirmative, de quelle façon cela sera-t-il déterminé? Toutes ces questions doivent recevoir une réponse avant que l'on étudie plus avant cette idée.

Une variante de la suggestion ci-dessus est d'obliger Air Canada à se dessaisir d'Air Canada Régional, ce qui offrira un autre « réseau » au Canada. L'intérêt de cette idée est que ce nouveau transporteur régional ne pourra pas seulement desservir

les marchés secondaires et tertiaires, mais pourra prendre de l'expansion et, en définitive, faire venir une deuxième alliance mondiale au Canada. Cette idée a un certain nombre de partisans. Toutefois, pour s'assurer que le « nouveau » transporteur régional indépendant est rentable, il faudra résoudre un certain nombre de questions. Le nouveau transporteur aura besoin sans doute que l'on élimine les clauses de « portée » en vigueur. Sans doute voudra-t-il conclure des accords de partage des codes avec plus d'un transporteur. Et rien ne garantit qu'on trouvera un acheteur. Même si tous ces éléments sont en place, rien dans la loi n'empêche actuellement Air Canada de lancer un autre service régional. L'idée d'un dessaisissement d'ACR n'est pas mauvaise en soi, mais elle doit être mûrement réfléchie pour s'assurer qu'au cas où une telle mesure serait prise, elle se soldera par un transporteur rentable et durable.

Élimination des obstacles

Même si le fait de restreindre artificiellement la part du marché d'Air Canada et (ou) sa taille est une option, une autre solution ou une solution parallèle pourrait en résulter qui multiplierait les possibilités de concurrence pour d'autres transporteurs. Deux options ont été proposées, l'une consistant à multiplier les possibilités de financement en vertu d'un programme de garanties d'emprunt, et l'autre à réexaminer les dispositions du projet de loi C-26 pour s'assurer que d'autres transporteurs obéissent à des « règles du jeu uniformes ». Ces deux options sont très complexes et nécessitent un examen attentif avant que la moindre mesure ne puisse être prise.

Un autre obstacle financier au développement des compagnies aériennes canadiennes est la limite imposée à la propriété étrangère. Une majoration à 49 % pourrait stimuler les investissements, selon beaucoup, et procurer de nouvelles sources de capitaux, permettant ainsi aux transporteurs étrangers d'avoir un plus grand intérêt dans le réseau canadien de transport aérien. Les critiques affirment que, sans dispositions de réciprocité, cela équivaut à une entrée sur le marché canadien par la porte de service. Toutefois, en dépit de cette préoccupation, beaucoup font valoir que cette limite peut être réglée rapidement et donner accès à tous les transporteurs canadiens à des capitaux étrangers.

Facilité d'accès des compagnies étrangères au marché canadien

Mondialement, il semble y avoir une tendance générale (quoique graduelle) à une plus grande libéralisation. L'Union européenne a désormais une zone aéronautique commune, ce qui fait que n'importe quel transporteur européen peut voler entre toutes les villes européennes. Cette zone aéronautique commune a remplacé les accords bilatéraux traditionnels de pays à pays conclus entre les États membres.

Par ailleurs, compte tenu de la récente décision rendue par l'avocat général de l'Union européenne, il se pourrait que l'UE puisse bientôt négocier des accords « ciels ouverts » avec des États non membres également. Les États-Unis semblent avoir pris cette direction (même si, dans la pratique, le modèle américain est plus restrictif qu'il n'y paraît à première vue). Le Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada* a recommandé que le Canada, les États-Unis et le Mexique amorcent des négociations pour créer une zone aéronautique commune nord-américaine.

Le point commun de la plupart des accords, qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux, est leur symétrie, ce qui signifie qu'ils sont réciproques et qu'ils offrent les mêmes possibilités aux signataires sur les marchés l'un de l'autre. Or, le débat fait rage sur la valeur qu'il y a à maintenir une politique de « réciprocité » plutôt que de passer à un programme de libéralisation « unilatéral ».

Les avantages des accords réciproques tiennent au fait que les transporteurs canadiens peuvent mener une concurrence équitable sur les deux marchés. L'inconvénient est que les accords réciproques sont lents car, une fois l'accord signé, le processus peut prendre des années. Les accords unilatéraux ouvrent tout simplement nos portes à d'autres transporteurs (ce qui est une aubaine pour ceux qui sont à la recherche d'options plus concurrentielles) sans pour autant ouvrir les marchés étrangers aux transporteurs canadiens. D'aucuns ont insinué qu'un accord unilatéral sonnerait le glas des compagnies appartenant à des intérêts canadiens.

Pour libéraliser son marché national, le Canada a plusieurs options à sa disposition. Parmi celles qui sont le plus souvent analysées, mentionnons :

Le droit d'établissement. Cela permettra à un transporteur national appartenant à 100 % à des intérêts étrangers d'exploiter des vols au Canada. L'avantage réside dans le développement possible d'un nouveau réseau national, qui pourra offrir des destinations internationales par le biais d'une alliance dont ne fait pas partie Air Canada, comme Oneworld.

« Sixième liberté » modifiée. Cela permettra aux transporteurs américains d'acheminer des passagers entre des points situés au Canada, mais via un aéroport plaque tournante américain, par exemple Toronto–Vancouver via Chicago. Cette mesure a été vantée comme une excellente première mesure vers une plus grande libéralisation, car elle multipliera les choix pour les voyageurs. Toutefois, compte tenu du resserrement des mesures de sûreté aux aéroports américains et canadiens, et surtout de franchir les douanes canadiennes et américaines uniquement pour voyager entre deux villes canadiennes, cette option risque de ne pas être très pratique, du moins à court terme.

Cabotage intégral. Cela permettra à un transporteur étranger de desservir deux ou plusieurs villes canadiennes avant de rentrer chez lui, comme par exemple Seattle–Vancouver–Calgary–Seattle. Cela pourrait attirer de nouveaux transporteurs étrangers sur le marché canadien car ils pourront remplir leurs sièges à deux endroits plutôt qu'à un seul, offrant du même coup un plus grand nombre de choix aux voyageurs. Toutefois, les critiques sont convaincus qu'une telle option aboutira au « picorage » des routes les plus lucratives, affaiblissant du même coup les transporteurs nationaux et risquant même de compromettre la durabilité à long terme de l'industrie canadienne du transport aérien.

Accords bilatéraux libéralisés. Même si ces accords concernent les routes internationales, beaucoup ont remarqué qu'au moins dans une certaine mesure, les routes des transporteurs nationaux et internationaux sont étroitement liées et que la libéralisation des accords internationaux pourrait contribuer à renforcer tout le réseau, y compris les routes intérieures. La libéralisation des accords bilatéraux risque de modifier les règles actuelles de négociation des services aériens avec les gouvernements étrangers, sans vraiment changer le jeu proprement dit. Les partisans, comme les aéroports, ont demandé à faire partie de l'équipe de négociation canadienne pour être sûrs que les intervenants, aussi bien que les transporteurs aériens, sont entendus. Selon une autre proposition, il faudrait modifier les conditions de l'accord et permettre à un transporteur étranger de desservir le Canada, même si aucun transporteur canadien ne souhaite à l'heure actuelle desservir le pays étranger en cause.

Augmentation de la demande

Rien n'est une meilleure garantie de desserte que la demande. Toutefois, compte tenu du ralentissement économique et des effets durables des événements du 11 septembre, moins de gens prennent l'avion et ceux qui le prennent veulent payer moins cher et être assujettis à moins de restrictions.

Étant donné que la demande reflète l'état de santé de l'économie (plus l'économie est vigoureuse, plus les gens veulent prendre l'avion pour leurs affaires et leurs loisirs), la meilleure thérapie est un rétablissement rapide de l'économie. Toutefois, certaines mesures ont été suggérées pour atténuer à court terme l'impact du ralentissement économique sur les compagnies aériennes.

Réduire le prix des billets d'avion

On a dit beaucoup de choses récemment sur les coûts « cachés » des billets d'avion, notamment sur les redevances d'usage que doivent payer les passagers. La plus récente, le droit de sécurité, est perçue par certains comme le comble, et elle risque d'avoir un effet néfaste sur la décision des gens de prendre l'avion. Pour stimuler les voyages, le gouvernement devrait peut-être songer à réduire ou à supprimer certaines des redevances et taxes qu'il impose actuellement au secteur du transport aérien. Parmi celles qui ont été mentionnées, il y a les taxes sur le carburant aviation, les nouveaux droits de sécurité et les loyers des aéroports. Toutefois, si ces redevances sont éliminées ou réduites, une partie du fardeau risque de devoir être supportée par les contribuables, et il y a des arguments pour et contre une telle mesure. De plus, nous devrons être certains que les baisses de coûts se répercuteront sur les consommateurs.

Incitatifs fiscaux

Une autre idée avancée est que le gouvernement stimule les voyages directement en créant des stimulants fiscaux pour voyager, ou indirectement en adoptant un programme général de stimulants économiques. Toutefois, dans la pratique, ce type d'intervention de l'État a tendance à être coûteuse pour les contribuables, de faire l'objet d'abus, d'avoir une valeur limitée et une efficacité qu'il est très difficile de mesurer. Le Congrès américain a bloqué le programme de stimulants économiques fréquemment mis de l'avant aux États-Unis, et pourtant l'économie semble se rétablir toute seule aussi bien là-bas qu'au Canada.

Facilitation des échanges

Sans doute l'une des idées les plus pratiques et les plus utiles pour stimuler la demande est de continuer à libéraliser les mouvements transfrontaliers, compte tenu de l'importance du commerce avec les États-Unis pour la santé de l'économie canadienne. Le Canada a déjà amorcé des discussions avec les États-Unis à ce sujet, et ce qui profitera au Canada dans son ensemble profitera presque sûrement aussi à l'industrie du transport aérien.

Reréglementation de l'industrie du transport aérien

L'idée d'imposer une reréglementation économique nouvelle et vaste sur une partie ou la totalité de l'industrie du transport aérien est un sujet chaud, qui l'est devenu encore plus ces derniers mois.

Essentiellement, les partisans soutiennent que la déréglementation n'a pas tenu ses promesses, qui étaient de multiplier les choix et d'abaisser les prix pour les consommateurs. Pour les partisans de la reréglementation, les choix des consommateurs n'ont pas enregistré le moindre progrès, nous avons perdu notre capacité à utiliser les services aériens comme prolongement de nos politiques économiques ou sociales nationales et nous n'exerçons aucun contrôle sur le transporteur dominant dont l'objectif primordial est de retrouver la rentabilité et non pas de servir les Canadiens. Pour ceux qui perçoivent les services aériens comme un service d'utilité publique, rien de moins que l'intervention massive de l'État ne les satisfera.

Il faut toutefois signaler que le « bon vieux temps » de la réglementation n'était peut-être pas si bon que cela. C'est « Ottawa » qui décidait des routes que les transporteurs pouvaient desservir et à quel prix. Les collectivités n'avaient qu'à accepter ce qui leur était offert, moyennant une intervention limitée. Les consommateurs, pour leur part, se plaignaient de la qualité des services. On a reproché à l'État d'être à la remorque du marché et de ne pas faire preuve d'agilité ou d'innovation.

S'il est vrai que les services aériens sont trop importants pour être laissés entre les mains des compagnies aériennes et des consommateurs, l'État doit alors adopter une nouvelle démarche. Il est difficile d'imaginer ce qu'elle pourrait être, mais il est impossible de remonter dans le temps jusqu'à 1970 et de s'attendre à des résultats fructueux. Comme l'a dit un intervenant, « je voterais peut-être pour la reréglementation si je pouvais être convaincu que nous ne serions pas en pire posture qu'aujourd'hui ».

Autres mesures gouvernementales

Certains intervenants ont admis que les instruments traditionnels que l'État a utilisés par le passé ne suffisent sans doute pas à résoudre les problèmes d'aujourd'hui, et ils ont suggéré d'élargir le débat au lieu de l'axer exclusivement sur la politique de transport aérien.

Politique de transport intégrée

La première idée est de créer une nouvelle politique nationale des transports intégrée. Les modes de transport diffèrent quant aux instruments de financement et aux champs de compétence. Or, il faut présumer que chaque mode vise une fin analogue pour les Canadiens, qui est d'encourager le commerce, de relier les

collectivités et ainsi de suite. Le Schéma d'orientation des transports pourrait servir de rampe de lancement à une nouvelle politique des transports intégrée, une politique qui regroupe les différents modes de manière cohésive et qui reconnaît et intègre les besoins et les aptitudes de différentes administrations. Par exemple, il se pourrait qu'une meilleure intégration du transport ferroviaire/routier/aérien contribue à résoudre certains problèmes d'accès aux régions. Cela serait un projet d'envergure qui pourrait aboutir à des solutions novatrices et à long terme permettant de résoudre les problèmes de transport en général et les problèmes du transport aérien en particulier.

Programme de services essentiels

Même si l'élaboration d'une politique intégrée des transports peut être très prometteuse pour l'avenir, il faut également trouver des solutions à court terme. Une idée que l'on a avancée est la création d'un programme de « services essentiels », analogue à celui des États-Unis. Certains craignent que les transporteurs n'abandonnent des routes dont la facture est réglée par les voyageurs et les réintègrent lorsque la route sera financée par les contribuables. Des services subventionnés mais limités risquent d'empêcher la création de stratégies d'accès novatrices qui favorisent la croissance à long terme.

Toutefois, s'il est bien ciblé et s'il est assorti de règlements clairement définis, un programme de services essentiels devrait permettre aux collectivités de résoudre leurs problèmes à court terme, par exemple lorsque Air Canada pourra abandonner certaines routes à compter de janvier 2003.

Programmes de développement régional

Pour certaines collectivités, un bon accès par voie aérienne fait partie intégrante de leurs stratégies visant à diversifier leur économie. Sous cet angle, l'accès par voie aérienne ressemble plus à une question de développement régional axée sur les possibilités de croissance pour les Canadiens qu'à une question de politique des transports, dont l'objet est l'état de santé et le rendement du réseau national de transport. Si l'on juge que l'accès par voie aérienne fait partie intégrante du développement régional, peut-être sera-t-il possible d'avoir accès à des programmes et à des mécanismes de financement existants comme l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) ou le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest (DEO) pour atteindre les objectifs en matière d'accès par voie aérienne. Cette approche semble répondre aux besoins exprimés par de nombreuses collectivités rurales et de moindre importance : l'accès par voie aérienne est l'un des éléments dont elles ont besoin pour être concurrentielles et se diversifier. Par ailleurs, il se peut que certaines collectivités se soient déjà adressées

à ces organisations. Mais il pourrait être plus efficace de créer un nouveau programme d'accès par voie aérienne plutôt que de traiter les demandes au cas par cas.

Les critiques n'aiment pas en général les programmes de développement régional et ne pensent pas que les questions de desserte aérienne seront réglées par leur inclusion dans ces initiatives. Par ailleurs, d'autres craignent que la demande de financement du programme soit énorme et ne puisse être satisfaite en vertu des modes de financement actuels.

Mieux renseigner les intervenants

Peu de gens étaient prêts il y a deux ans à faire face aux défis auxquels ils sont aujourd'hui confrontés. Avant la fusion d'AC et de Canadien International, de nombreuses collectivités jouissaient d'une capacité excédentaire. Elles doivent aujourd'hui présenter une analyse de rentabilisation aux transporteurs, parfois avec succès, parfois en vain. À cause de cette surcapacité, rares étaient les transporteurs régionaux qui empiétaient sur le territoire de Canadien International ou d'Air Canada. Aujourd'hui, la réduction de capacité et les changements survenus dans les routes (avec d'autres à venir) ont multiplié les possibilités pour quantité de transporteurs de moindre envergure. Mais ceux-ci doivent acquérir l'expertise nécessaire « à l'interne ». Les clients ne peuvent compter sur la concurrence du marché pour mettre les compagnies aériennes au pas et obtenir l'assurance de services. Ils doivent être plus exigeants. Mais, pour ce faire, ils doivent connaître leurs droits.

Tout cela porte à croire qu'il existe de sérieuses lacunes au Canada. Les gens doivent être en mesure de convertir les chiffres en informations s'ils veulent prendre des décisions avisées et ouvrir de nouvelles possibilités de services aériens.

C'est pourquoi il se peut qu'il soit nécessaire de trouver de nouvelles sources ou produits d'information. Par exemple, les transporteurs à la demande pourront vouloir étudier la possibilité de s'étendre vers le marché des services réguliers, mais ils doivent pour cela évaluer le marché et les coûts et possibilités. Il se peut que les collectivités doivent élaborer des stratégies d'accès qui plairont aux compagnies aériennes. Quant aux passagers, ils ont besoin d'informations sur leurs droits. Même si ce n'est pas forcément le rôle de l'État de fournir ce genre de renseignements, il serait sans doute utile que l'État collabore avec les intervenants pour mieux cerner ces besoins et concevoir des programmes de collaboration pour y répondre.

Conclusion : Est-il possible de redresser l'industrie du transport aérien?

La conjugaison du ralentissement économique et des événements du 11 septembre a mis au grand jour les faiblesses de l'industrie du transport aérien et les carences des politiques publiques. Ces faiblesses et ces carences auraient pu s'autocorriger si le monde avait continué d'évoluer comme nous nous y attendions le 10 septembre. Malheureusement, cela ne devait pas être.

Les événements de la dernière partie de 2001 ont eu l'effet d'une grippe sur le secteur de l'aviation civile : c'est-à-dire d'un malaise temporaire et guérissable pour ceux qui sont en bonne santé, mais d'un coup dévastateur et peut-être même mortel pour les plus fragiles. Un transporteur régional américain, Midway, a cessé ses activités le 12 septembre. Dans les semaines qui ont suivi, les compagnies Swissair, Sabena (Belgique), Ansett (Australie) et, phénomène particulièrement préoccupant pour les Canadiens, Canada 3000, ont fait de même. Air Canada tient toujours debout mais a été profondément blessée. Les ennuis de l'industrie du transport aérien sont loin d'être finis. Cette nouvelle conjoncture a obligé le gouvernement à réévaluer l'à-propos de ses politiques, lois et règlements.

Les dures réalités

Je suis convaincue que nous ne parviendrons pas seulement à résoudre mais également à relever les défis auxquels nous sommes confrontés. Il n'en reste pas moins que nous devons affronter de dures réalités. Pour commencer, il y a le fait que chaque solution semble engendrer un nouvel ensemble de problèmes. La reréglementation de l'économie peut engendrer la stabilité et garantir un niveau de service de base, mais elle peut également entraver l'innovation et donner naissance à des transporteurs inefficients, médiocres et bureaucratiques, dont la survie est assurée par tous les contribuables du pays. L'ouverture complète de nos routes aux transporteurs étrangers pourrait entraîner une vigoureuse concurrence sur certaines routes, mais également avoir pour effet que nos services aériens deviennent de simples « filiales » des gros transporteurs étrangers, sans qu'ils aient à rendre de comptes aux Canadiens ou à leur gouvernement. D'aucuns craignent que le fait d'autoriser unilatéralement des transporteurs étrangers à exploiter des vols dans ce pays marquera le début de la fin des compagnies aériennes authentiquement canadiennes.

Les compagnies aériennes vivent dans un état de grande incertitude, passant de la rentabilité à une situation déficitaire, elles se battent pour survivre et certaines font même faillite. Cela semble être l'ordre naturel des choses dans l'industrie, même si la situation est peu réconfortante pour les consommateurs et les collectivités, pour

qui la fiabilité et la stabilité sont importantes. Certes, les gouvernements peuvent intervenir et créer une certaine forme de stabilité (d'aucuns soutiendront que la conjoncture créée par les gouvernements est plus stationnaire que stable), mais, au mieux, leurs efforts ressemblent plus à des solutions d'urgence qu'à un affrontement direct de la dynamique fondamentale des compagnies aériennes.

L'autre réalité est que nous exigeons beaucoup et que nous ne sommes peut-être pas en mesure d'obtenir tout ce que nous voulons. Nous voulons en effet des services sûrs, fiables, à prix raisonnable, de qualité et concurrentiels, peu importe l'endroit où nous vivons ou le niveau de la demande locale. Nous voulons une industrie du transport aérien qui stimule le développement régional et favorise l'essor et le bien-être de nos collectivités. En même temps, les compagnies aériennes doivent être rentables et les investisseurs veulent voir augmenter la valeur de leurs actions. Sans doute ne réussirons-nous pas à atteindre tous ces objectifs, compte tenu de l'immensité de notre pays et du nombre relativement faible de sa population.

Les services aériens coûtent cher, et toujours plus cher, et pourtant de plus en plus de redevances d'usage viennent s'ajouter au prix des billets. Les taxes, les redevances de navigation, les frais d'améliorations aéroportuaires et désormais les droits de sécurité sont tous à la charge des passagers. Jusqu'à aujourd'hui, cela importait relativement peu, car les gens étaient toujours plus nombreux à prendre l'avion et que l'imposition de ces frais ne semblait pas refréner leur désir de se déplacer. Mais nous étions alors à la belle époque des années 1990. Les redevances d'usage les plus récentes, les droits de sécurité, doivent entrer en vigueur à une période de sérieux ralentissement économique. Pour la première fois, il se peut que les politiques de financement par les usagers aboutissent à une baisse du trafic et à une érosion de la capacité à servir les Canadiens.

Certes, les compagnies aériennes doivent planifier leurs activités, mais nous ne savons même pas à quoi ressemblera l'industrie du transport aérien à l'avenir. Les transporteurs qui offrent des services complets ont perdu leurs clients traditionnels. Voilà un problème gravissime pour des entreprises qui ont passé les dix dernières années à courtiser les gros dépensiers en leur offrant des points de fidélisation, des fréquences accrues et des services sans cesse améliorés. Tout cela coûte fort cher aux transporteurs aériens et, actuellement, rares sont les clients qui semblent prêts à en payer le prix ou en mesure de le faire. Assistons-nous au déclin des transporteurs à coûts élevés qui courtisaient jusqu'ici le haut de gamme, à savoir les voyageurs d'affaires? Si l'on se fonde sur les exemples de WestJet et des autres transporteurs à prix modique, ce pourrait bien être le cas. Les passagers des compagnies aériennes d'aujourd'hui semblent avoir emprunté une phrase aux élections américaines de 1992, « Tout est une question de prix, espèce d'imbécile! », et les seules compagnies aériennes qui semblent encaisser de l'argent et attirer des passagers et des investisseurs sont celles qui ont adopté le même modèle que WestJet.

Aussi attrayant que puisse être le modèle des prix modiques et des coûts peu élevés, la concurrence dans ce marché risque de s'avérer difficile. Les transporteurs classiques, dont Air Canada, auront de la difficulté à opérer le virage nécessaire; non pas parce qu'ils ignorent « quoi faire », mais parce que la totalité de leur modèle de fonctionnement a suivi pendant des années une approche radicalement différente et profondément enracinée. Et, pour ajouter à cet état de confusion, le marché potentiel des services à prix modique reste un impondérable. Nous avons atteint le fond du puits économique, et personne n'ose parier sur ce à quoi ressemblera notre rétablissement, ou même s'il surviendra jamais. Peut-être que ce sont les prix économiques qui comptent pour l'instant, mais que dire de la situation qui prévaudra dans six mois ou dans un an? L'unique certitude que nous ayons est que l'économie finira par reprendre de la vigueur. Si nous nous laissons guider par l'histoire, dans un laps de temps relativement court, une nouvelle race de « guerriers du ciel » devrait faire son apparition, prête à dépenser de gros sous en échange de n'importe quelle valeur qui à ses yeux en vaut la peine. Les transporteurs qui offrent des services complets doivent être prêts à prévoir ces nouvelles exigences des consommateurs et à y répondre.

La dure réalité à laquelle est confronté le gouvernement est que dans le moment il ne peut pas faire grand-chose. Le concept à l'origine de la politique actuelle était de laisser la déréglementation fixer le rythme du marché et d'introduire de petits « remèdes » pour préserver un certain montant d'équité ou d'équilibre. C'est ce qui est clairement ressorti du projet de loi C-26 qui a imposé de nouveau certaines restrictions à Air Canada à l'issue de sa fusion avec Canadien, dans le but de protéger les Canadiens contre les prix monopolistiques et l'abandon de certaines routes, en plus de protéger d'autres transporteurs contre les pratiques prédatoires. Même si le projet de loi C-26 est examiné plus attentivement à la section « Le cadre gouvernemental » de ce rapport, un examen superficiel révèle que, dans sa forme actuelle, il ne permet absolument pas de résoudre les problèmes de l'après-11 septembre, de l'avis de plusieurs. Ce projet de loi a été conçu pour faire face à une série de défis entièrement différents, et il ne peut rien faire pour remédier à la situation imprévisible d'aujourd'hui. De plus, la dévolution et la déréglementation ont sérieusement diminué les pouvoirs du gouvernement. Le pouvoir (et les coûts) d'une bonne part de l'industrie du transport aérien, pour le meilleur ou pour le pire, s'est déplacé depuis plus de 10 ans du côté des usagers et des exploitants du secteur privé. Non seulement le gouvernement dispose de moins d'outils, mais il a également perdu des dents.

Le gouvernement est obligé de repartir à la case départ et d'identifier tous les instruments dont il pense qu'il aura besoin. C'est un processus laborieux et long, et il n'est pas facile d'attendre que le système propose quelque chose de nouveau alors que le pays vit dans un tel état d'incertitude. Et pourtant, ce pourrait être l'occasion rêvée dont le gouvernement a besoin pour concevoir un cadre novateur pour affronter tête baissée ces nouveaux défis.

La dernière réalité qu'il faut affronter, c'est Air Canada proprement dite. Celle-ci projette beaucoup d'ombre, à la fois à cause de sa position dominante actuelle, mais également parce que ce n'est pas n'importe quelle compagnie aérienne : c'est Air Canada et, jadis, cette compagnie nous appartenait à nous tous. Bien entendu, ce n'est plus le cas, mais les Canadiens sont encore nombreux à penser qu'Air Canada leur appartient, et il y a un autre groupe qui pense qu'elle devrait lui appartenir à nouveau. La réalité est qu'il s'agit d'une entreprise comme une autre, et non pas d'un instrument de politique sociale ou économique.

Que faut-il faire maintenant?

La conjoncture actuelle reflète une nouvelle réalité. Les changements provoqués par le secteur privé et le gouvernement, la privatisation des aéroports, les récents événements mondiaux et la véritable situation financière de la plupart des transporteurs aériens ont engendré un défi monstre pour quiconque s'investit dans l'avenir des transports, qu'il s'agisse des services passagers ou du fret aérien. Cela vaut particulièrement pour les marchés plus restreints du Canada qui, souvent, ne bénéficient pas d'une masse critique de transporteurs et d'activités sur place, d'une connaissance approfondie de l'industrie ou d'un accès facile aux principaux marchés.

Compte tenu de ces questions apparemment insolubles, que pouvons-nous faire? Une bonne part du débat gravite autour de certaines questions clés :

- le gouvernement doit-il protéger les consommateurs et les collectivités en réglementant à nouveau l'industrie du transport aérien?
- devons-nous autoriser les transporteurs étrangers à conquérir notre marché sans nous soucier que les transporteurs canadiens se voient offrir la même possibilité sur les marchés étrangers?
- le gouvernement doit-il subventionner certaines routes ou certains transporteurs?
- protégeons-nous vraiment les Canadiens en protégeant l'industrie du transport aérien qui appartient aux Canadiens?
- devons-nous confier à l'industrie du transport aérien le rôle de « développer le pays »?

Il n'y a pas de réponses simples à ces questions, mais une partie du problème réside dans les questions proprement dites : elles ne vont pas assez loin. Ce sont en effet des questions réactives qui manquent de vision. Peut-être faut-il que nous adoptions une approche nouvelle, non pas axée sur le passé mais plutôt sur l'avenir; une approche qui engendre quelque chose de nouveau et de novateur.

Dans ce rapport, nous avons examiné un certain nombre d'options, dont quelques-unes sont connues et éprouvées et d'autres, risquées et plus novatrices. Nous avons sollicité des avis partout au Canada, auprès des grands spécialistes de l'aviation comme de ceux dont l'expertise se limite à avoir déjà pris l'avion. Ce rapport renferme les idées et les remarques des pilotes et des bagagistes, des gouvernements provinciaux et des dirigeants des collectivités. Il examine ce que d'autres pays ont fait et ce qui semble fonctionner, et aussi ce qui réussit moins bien. Il analyse certaines des innovations qui surviennent en ce moment même au Canada, et les domaines où nous sommes plutôt stagnants. Il analyse aussi les carences de nos politiques, de nos connaissances et de notre expertise qui nous empêchent d'avoir une industrie du transport aérien plus résistante et plus fiable. Ce rapport cherche à provoquer un débat, à le favoriser et, en fin de compte, à nous aider à trouver des solutions.

J'ai le ferme espoir et je suis convaincue que nous arriverons à régler les problèmes de notre industrie du transport aérien. Nous pouvons y arriver, parce que nous le devons, et aussi parce qu'il y a beaucoup de bonne volonté et de savoir-faire et l'authentique désir d'y parvenir.

Annexe I Examen des options

Le gouvernement peut multiplier les possibilités pour les transporteurs canadiens :

Restreindre la capacité d'Air Canada sur l'ensemble du réseau

AVANTAGES

- Cela garantira la demande pour les autres transporteurs.
- Il est plus facile pour les autres transporteurs de saisir la demande existante plutôt que d'en créer une ou de se la disputer.
- Cela peut créer une concurrence « instantanée » sur certaines routes.

INCONVÉNIENTS

- Il est difficile (sinon impossible) pour l'État de savoir quelle capacité limiter, et où.
- Cela réduit la capacité d'Air Canada à générer des recettes, ce qui l'expose à de gros risques.
- Il se peut que d'autres transporteurs n'offrent pas les mêmes services qu'AC (p. ex. correspondances internationales), ce qui aboutira à une augmentation du nombre de transporteurs, mais à une baisse des choix.
- Air Canada réduit déjà sa capacité, avec des résultats mitigés pour les autres transporteurs qui essaient de la remplacer. Il est peu probable qu'une réduction forcée ait des résultats plus positifs.

Se dessaisir d'Air Canada Régional

AVANTAGES

- ACR pourrait se concentrer sur le développement de ses propres routes, au lieu d'être un réseau d'apport pour les lignes principales d'Air Canada.
- ACR pourrait conclure des accords intercompagnies avec une alliance mondiale différente, ce qui contribuerait à la concurrence internationale et intérieure et offrirait des accords multiples de partage des codes, en plus de maximiser les choix.
- Cela a des chances d'entraîner une amélioration de la desserte des collectivités de taille moyenne et petite.
- Cela pourrait créer une concurrence crédible au chapitre des transporteurs offrant des services complets.

INCONVÉNIENTS

- Il se peut qu'il faille éliminer la clause de portée en vigueur pour permettre une nouvelle alliance et des accords de partage de codes.
- Quantité de routes régionales sont déjà minces, et les changements risquent d'être minimes pour celles-ci.
- Il se peut qu'on ne trouve pas d'acheteur, comme dans le cas des Lignes aériennes Canadien Régional.
- Air Canada pourrait établir un nouveau service régional rivalisant avec son ancien réseau régional.

Encourager le financement des transporteurs	**AVANTAGES** • Pourrait encourager les investissements dans les transporteurs en démontrant la confiance de l'État dans les transporteurs canadiens (p. ex. des garanties ou d'autres programmes). • Cela pourrait aider à financer l'achat de nouveaux équipements. • Cela pourrait être peaufiné pour aider les nouveaux venus ou ceux qui veulent prendre de l'expansion. • Cela pourrait mettre les transporteurs à l'abri de la conjoncture difficile d'aujourd'hui. **INCONVÉNIENTS** • Les coûts risquent d'être répercutés sur les contribuables, si les transporteurs n'arrivent pas à rembourser leurs prêts. • Un transporteur pourra tout de même faire faillite. • Il n'existe pas de cadre en place, le programme serait *ad hoc* et il serait difficile d'en évaluer le succès. • Cela risque d'être injuste si certains transporteurs seulement sont admissibles, et coûteux si tous les transporteurs le sont.
Revoir les dispositions du projet de loi C-26	**AVANTAGES** • Cela permettrait de réévaluer la conjoncture au lendemain du 11 septembre. **INCONVÉNIENTS** • Cela risque d'être un processus lent et complexe. • Peu probable que cela réponde à toutes les questions du marché.

Le gouvernement pourrait accroître la concurrence étrangère sur le marché canadien :

Autoriser le droit d'établissement des transporteurs (intérieurs appartenant à des intérêts étrangers)	**AVANTAGES** • Si le transporteur intérieur appartenant à des intérêts étrangers conclut un accord intercompagnies avec son homologue étranger, cela pourrait offrir un réseau de rechange par rapport à celui d'Air Canada et de Star Alliance, ce qui contribuerait à une conjoncture plus concurrentielle. • Ces transporteurs devront avoir leur siège social au Canada, avec les retombées qui en résultent au niveau des emplois, des infrastructures, etc. • Cela pourrait ouvrir des options concurrentielles sur des routes tertiaires, car les transporteurs régionaux indépendants auront la possibilité de s'allier soit avec Air Canada, soit avec un autre transporteur pour avoir accès aux routes internationales ou transfrontalières. • Il existe un précédent en Australie.

INCONVÉNIENTS

- Si les transporteurs canadiens ne bénéficient pas d'un droit réciproque d'établir des transporteurs appartenant à des intérêts canadiens sur les marchés étrangers, cela constituerait un avantage déloyal pour les transporteurs étrangers.
- La croissance du nouveau transporteur risque d'être lente et de dépendre des forces du marché. Il n'y a pas de réponse instantanée.
- Les transporteurs se disputeraient une demande limitée, ce qui risque d'affaiblir les transporteurs canadiens sans ajouter grand-chose au mélange.
- Si les transporteurs ne concluent pas d'accords intercompagnies, ils concurrenceront principalement les routes intérieures de WestJet et d'Air Canada sans que cela offre de nouveaux avantages sur le plan du réseau international, alors que cela risque d'affaiblir nos transporteurs nationaux.
- L'intérêt manifesté par les transporteurs pour ce type de produit risque d'être faible, du moins à court terme, compte tenu de la conjoncture économique actuelle et de leurs propres priorités chez eux.
- Cela risque d'avoir un impact sur la croissance des transporteurs émergents au Canada, qui pourrait offrir des options similaires sans participation étrangère.

Le gouvernement pourrait revoir les mérites des accords unilatéraux par rapport aux accords réciproques :

Réciproques

AVANTAGES

- Les transporteurs canadiens jouiront des mêmes possibilités de vendre des billets à des voyageurs étrangers que celles dont jouissent les transporteurs étrangers de vendre à des Canadiens, ce qui ouvrira de nouveaux marchés aux transporteurs canadiens.
- La libéralisation peut se faire par étapes, en commençant par « la sixième liberté modifiée », permettant aux vols canadiens d'être exploités en étoile par le biais des aéroports américains et à leurs homologues d'en faire autant. (Dans la pratique et, du moins pour commencer, cela ne s'appliquera qu'à Air Canada, car il s'agit du seul transporteur régulier international appartenant à des intérêts canadiens.)
    - étayeCela multipliera les choix pour les voyageurs canadiens.
- Une plus grande libéralisation permettant aux transporteurs étrangers de desservir les marchés intérieurs point à point pourra suivre selon l'issue des étapes préliminaires.
- La libéralisation pourra être élargie pour inclure de nouvelles

	ententes comme des accords multilatéraux ou la création d'une zone aéronautique commune nord-américaine. o Cela harmonisera le secteur du transport aérien avec d'autres secteurs commerciaux. o Cela donnera au Canada plus de poids au sujet de la zone aéronautique commune de l'UE. **INCONVÉNIENTS** • Il se peut que les transporteurs étrangers ne tiennent pas à desservir des destinations au Canada ou en soient empêchés par les clauses de portée syndicales. • Il se peut que les voyageurs rechignent à vouloir transiter par un aéroport pivot américain (formalités d'immigration, de douane, files d'attente, etc.) uniquement pour épargner de l'argent en se prévalant d'une « sixième liberté modifiée ». • Les négociations risquent d'être lentes et de se prolonger indéfiniment, ce qui n'apportera aucune solution ou soulagement immédiat aux voyageurs et n'aura aucun résultat garanti.
Unilatéraux	**AVANTAGES** • Il y a de fortes chances pour que les transporteurs américains soient favorables à une telle idée, car il n'y aurait pas de transporteurs canadiens qui leur feraient concurrence sur leur marché intérieur, ce qui est un avantage indéniable à leurs yeux. • Cela risque de renforcer la concurrence sur les principales routes. • Cela offrira aux voyageurs un plus grand choix, à mesure que les transporteurs américains commenceront à desservir des routes canadiennes. • Cela pourrait aider les aéroports et les collectivités à attirer de nouveaux transporteurs. • Cela risque d'être perçu comme plaçant l'« intérêt » des collectivités et des Canadiens au-dessus de l'« intérêt » qu'il y a à protéger les transporteurs canadiens. **INCONVÉNIENTS** • La demande au Canada est limitée, et le volume d'activités n'est peut-être pas suffisant pour vraiment attirer des transporteurs étrangers. • Les transporteurs pourront abandonner les routes aussi facilement qu'ils s'en saisiront, ce qui augmentera l'instabilité et l'incertitude du marché. • L'idée d'ouvrir un marché potentiel de 30 millions d'habitants à des transporteurs étrangers sans réciprocité pour nos transporteurs va à l'encontre de la politique commerciale qui existe précisément pour renforcer les perspectives canadiennes à l'étranger. • Il y a de fortes chances pour que les transporteurs étrangers veuillent desservir les routes canadiennes les plus lucratives au lieu d'investir dans le développement des marchés, et qu'elles prélèvent la crème, ce qui risque d'affaiblir (ou de détruire) les compagnies canadiennes, dont Air Canada et WestJet.

Libéraliser les accords bilatéraux en vigueur

AVANTAGES

- Les accords bilatéraux sont déjà en place, la politique aérienne internationale est en cours d'examen et pourrait être libéralisée relativement facilement.
- Cela offrirait aux transporteurs canadiens des occasions analogues à celles qui sont offertes aux transporteurs étrangers au Canada, protégeant du même coup nos transporteurs nationaux.

INCONVÉNIENTS

- Le système actuel est un simple échange et les ententes sont généralement conclues en tenant compte des intérêts des transporteurs canadiens plutôt que d'autres intervenants.
- Le système ne change rien au *statu quo* – la conjoncture sera très semblable à ce qu'elle est aujourd'hui.

Le gouvernement pourrait accroître la demande en abaissant les coûts pour les passagers, les aéroports et les compagnies aériennes :

Réduire les redevances d'usage payées par les passagers

AVANTAGES

- Éliminer le « choc du vrai prix » pour les consommateurs, qui auront une meilleure idée de ce qu'ils devront débourser d'emblée.
- Abaisser les prix (et encourager l'augmentation des volumes) des voyages en avion.
- Certaines redevances (comme le droit de sécurité) peuvent être plus équitablement partagées entre les passagers et les Canadiens, qui bénéficient tous d'un renforcement des mesures de sûreté.

INCONVÉNIENTS

- Perte de recettes pour le gouvernement (et les contribuables) à une époque de restrictions financières.
- S'écarte de la politique en vigueur de financement par les usagers.

Réduire les taxes sur le carburant aviation pour les transporteurs

AVANTAGES

- Réduit les dépenses des compagnies aériennes.
- Le système de taxe d'accise est punitif.

INCONVÉNIENTS

- Perte de recettes pour le gouvernement.
- Risque de ne pas cadrer avec les politiques fiscales sur la taxe d'accise sur d'autres carburants (comme les taxes sur l'essence automobile).
- Aucune garantie que les compagnies aériennes répercuteront les économies sur les consommateurs.

Diminuer les loyers des aéroports du RNA	**AVANTAGES** • Les aéroports qui cherchent à prendre de l'expansion ne seront pas pénalisés. • Cela entraînera une baisse des coûts généraux du réseau. **INCONVÉNIENTS** • La plupart des aéroports du RNA appartiennent toujours au gouvernement fédéral et d'aucuns pensent que les bénéfices doivent être restitués au Canadiens. • Aucune garantie que la réduction se répercutera sur les compagnies aériennes ou les passagers.

Le gouvernement pourrait accroître la demande en stimulant les voyages :

Création de crédits d'impôt pour les voyages au Canada	**AVANTAGES** • Pourrait favoriser la demande. **INCONVÉNIENTS** • Pourrait coûter très cher aux contribuables, qui n'en tireraient aucun avantage immédiat. • Très difficile à surveiller, et à garantir que les abus seront minimes. • Peut-être faudra-t-il y inclure d'autres pourvoyeurs (comme les hôtels, etc.), ce qui risque d'être déloyal à l'égard d'autres secteurs de l'économie. • Difficile d'encourager les voyages même avec les crédits d'impôt lorsque le reste de l'économie est en état d'affaiblissement.
Créer un programme de stimulation économique	**AVANTAGES** • Pourrait relancer toute l'économie, avec des retombées pour de nombreux secteurs, notamment le transport aérien. • Pourrait servir à améliorer les perspectives pour les régions défavorisées du Canada. **INCONVÉNIENTS** • Impact limité, car l'économie canadienne ne peut être « soignée » dans le vide, étant donné qu'elle est lourdement tributaire du commerce international au chapitre de la croissance et de la santé. • Cela risque de détourner des fonds d'autres priorités, comme les soins de santé ou d'autres types d'infrastructures (comme les routes).
Faciliter les mouvements transfrontaliers	**AVANTAGES** • Tous les secteurs et les régions en profiteraient, pas seulement le transport aérien. • La reprise des échanges commerciaux et de l'économie pourrait se faire plus rapidement.

INCONVÉNIENTS

- Risque d'obliger à aligner les procédures canadiennes sur celles des Etats-Unis.
- Il pourrait y avoir une concentration sur les frontières et les marchandises transportées par voie de surface plutôt que sur le transport aérien des passagers.

L'État pourrait pourvoir aux besoins en matière d'accès par voie aérienne :

En établissant une politique intégrée des transports

AVANTAGES

- L'initiative a déjà été prise avec les consultations sur le Schéma d'orientation des transports.
- Pourrait définir l'intégration des rôles pour différents types de moyens de transport dans un contexte multimodal.
- Pourrait définir des rôles nouveaux et novateurs de concert avec tous les paliers de gouvernement.
- Pourrait revoir la politique des transports afin de multiplier les possibilités de commerce international et d'autres possibilités « du XXI[e] siècle » qui n'étaient même pas envisageables il y a quelques années.

INCONVÉNIENTS

- Le processus risque d'être complexe et lent, et de ne pas vraiment affronter les défis immédiats.

En concevant un programme de services essentiels

Il s'agit d'une subvention publique qui finance les services aériens de base depuis une collectivité jusqu'à un aéroport pivot si aucun service régulier n'est disponible et que la collectivité répond aux critères fixés.

AVANTAGES

- Assure la desserte des collectivités qui ont perdu leur service.
- Peut venir en aide aux collectivités qui ont des problèmes d'accès à court terme.
- Pourra servir de passerelle lorsque Air Canada aura le droit d'abandonner des routes.
- Le coût pour les contribuables sera relativement faible.

INCONVÉNIENTS

- Le service est minime; cela risque d'atténuer l'incitatif à trouver

de meilleures solutions axées sur les forces du marché et à parvenir à l'autonomie financière.

- Toutes les collectivités qui ont perdu un service ne seront pas forcément admissibles, de sorte que les règles du jeu ne seront pas totalement uniformes.
- Cela ne réglera pas les problèmes sous-jacents de desserte aérienne, mais ne constituera qu'une mesure temporaire.
- Les décisions risquent d'être perçues comme étant influencées par les milieux politiques.

En utilisant les programmes de développement régional existants

Les programmes gouvernementaux existants (comme l'APECA, DEO, etc.) pourront être redéfinis pour inclure l'accès par voie aérienne dans le cadre du programme de développement global.

AVANTAGES

- Reconnaît que l'accès par voie aérienne est plus que ce qu'il faut pour répondre à la demande actuelle, mais que cela est nécessaire à la création de nouvelle richesse, et à la création d'emplois pour les collectivités.
- Vu que les programmes existent déjà, les critères pourraient être élargis de manière à englober l'accès par voie aérienne.
- Les programmes reposent sur des critères régionaux, de sorte que l'accès par voie aérienne pourrait devenir un élément crucial des stratégies de développement global.
- Cela pourrait inciter les gouvernements municipaux et provinciaux à assumer un plus grand rôle, eux qui n'ont aucune compétence dans le domaine du transport aérien, même s'ils doivent en subir les conséquences économiques et sociales.
- Cela permettra de revoir l'accès par voie aérienne dans le contexte élargi des besoins de développement, ce qui pourra aboutir à :
    - des solutions locales concoctées conjointement par tous les paliers de gouvernement;
    - des solutions multimodales ou intermodales.

INCONVÉNIENTS

- L'efficacité des programmes de développement régional est un sujet controversé.
- Les critères des programmes varient entre les régions, et risquent d'aboutir à des modes de soutien différents des

services aériens à travers le pays.

- Le coût pour les contribuables.

Le gouvernement pourrait créer des instruments d'information pour (exemples) :

- **Les compagnies aériennes de troisième niveau désireuses d'offrir les services réguliers :**
  - pour garantir les investissements;
  - établissement des règlements et des prescriptions;
  - conclure des accords intercompagnies ou de partage des codes avec d'autres transporteurs;
  - etc.
- **Les collectivités qui veulent bénéficier de services aériens accrus :**
  - produits de données;
  - comment parler à une compagnie aérienne;
  - comment y incorporer d'autres modes;
  - instruments à la disposition des aéroports;
  - etc.
- **Les consommateurs :**
  - renseignements sur le rendement des compagnies aériennes;
  - recours légaux;
  - droits en vertu de la *Loi sur les langues officielles*, l'Office des transports du Canada, la Commission des droits de la personne, etc.;
  - etc.
- **Les aéroports :**
  - instruments visant à maximiser les recettes;
  - des « règles du jeu » clairement définies;
  - etc.

Instruments d'information (suite)

AVANTAGES

- Pourrait permettre de faire face à certains des problèmes attribuables à l'absence d'informations et d'expertise et

contribuer à trouver des solutions locales.

- Les intervenants aux moyens limités pourraient toujours obtenir des informations.
- Ces renseignements pourraient facilement être transmis par les sites Internet.
- Des réunions avec des groupes d'intervenants contribueront à trouver des solutions conjointes.

INCONVÉNIENTS

- Le processus risque d'être complexe et lent, et il ne permet pas de régler les difficultés immédiates.
- L'État n'a jamais été dans le « secteur de l'information » pour répondre à ce type de besoin.
- Il se peut que les intervenants découvrent les renseignements dont ils ont besoin sans que l'État ait à intervenir ou que cela coûte un sou aux contribuables.

Reréglementation :

AVANTAGES

- Étaye l'affirmation selon laquelle les services aériens passagers sont indispensables, qu'ils répondent à des besoins sociaux et économiques et qu'ils doivent donc légitimement être assujettis au contrôle de l'État.
- Pourrait protéger contre les répercussions de l 'instabilité du secteur aérien.
- La reréglementation reconnaît que le Canada, compte tenu de la situation exceptionnelle que constituent sa population restreinte et son immensité géographique, ne pourra jamais entièrement compter sur la concurrence et « la discipline du marché » pour assurer la qualité des services ou des pratiques de tarification équitables.
- La réglementation par l'État permettra de mieux intégrer les politiques « multimodales », offrant des solutions de rechange à l'avion, comme le train ou l'automobile, étant donné que l'accès par voie aérienne dans un cadre stratégique ne représente qu'un seul type d'accès qui peut être réglementé.
- La réglementation présuppose la prise de contrôle d'un secteur clé de l'économie canadienne par des Canadiens pour des Canadiens.
- La reréglementation permettra au gouvernement de

protéger les intérêts des Canadiens (et de limiter les excès et les faiblesses des transporteurs) de façon directe et définitive.

- Contredit l'idée que, si on la laisse à son sort, l'industrie du transport aérien a tendance à se regrouper pour protéger ses propres intérêts, ce qui aboutit à des systèmes oligarchiques et à des agissements anticoncurrentiels, même dans une conjoncture de transporteurs multiples.
- Peut représenter un revirement par rapport aux 20 dernières années de déréglementation des pourvoyeurs de services et de produits essentiels.

INCONVÉNIENTS

- Le Canada a cessé de réglementer l'industrie du transport aérien car cela ne donnait pas de bons résultats pour les Canadiens : les services aériens avant 1988 étaient inefficaces, subissaient les influences politiques, étaient hautement bureaucratiques, coûteux et médiocres. D'aucuns affirment qu'Air Canada s'emploie toujours à se sortir de son héritage bureaucratique, ce qui explique que le transporteur ait été plus lent à réagir aux défis d'aujourd'hui.
- La réglementation n'est pas une garantie de réussite – une compagnie réglementée peut toujours faire faillite, conduisant à un nombre sans cesse croissant de renflouements par l'argent des contribuables et à un amoindrissement de la discipline du marché.
- Avec un régime réglementé, il y a un risque que les compagnies aériennes consacrent du temps et des ressources pour traiter avec les autorités de réglementation d'Ottawa qui seraient mieux employés à servir les clients directement.
- Le contrôle de sa destinée par une localité est très difficile à réaliser, sinon impossible.
- Les décisions prises à Ottawa sont souvent contraires aux pratiques commerciales : lentes, réactives, témoignant d'une aversion pour les risques et aboutissant à une baisse encore plus draconienne de la qualité des services et de l'innovation.
- Les entrepreneurs refuseront une conjoncture éminemment restrictive et réglementée, rendant inimaginables les gains positifs comme le lancement et la croissance de WestJet.
- Une industrie intérieure réglementée aura du mal à entretenir des rapports efficaces avec un marché international relativement libre et ouvert, ce qui réduira la concurrence à destination et en provenance du marché canadien.

- Le public voyageur risque d'être vulnérable aux réformes des politiques gouvernementales sans bénéficier de recours directs pour influer sur le marché : les décisions locales seront laissées entre les mains des organes de réglementation et non pas des usagers.

- Dans un contexte réglementé, on risque de confondre stagnation et stabilité, au détriment de la santé future et de la croissance de l'économie.

- L'industrie du transport aérien intérieur n'est qu'un morceau d'un secteur international complexe; de fait, ce n'est que le sommet de l'iceberg. Toute tentative par l'État de « gérer » ou de réglementer cet élément risque de s'avérer impossible, comme l'atteste l'absence de succès dans d'autres pays, peu importe le libéralisme ou la rigidité du régime en place.

Annexe II Réunions tenues/contributions reçues

Août 2001 à janvier 2002

Administration aéroportuaire d'Abbotsford

Air Canada

Air Canada Régional

Air Labrador

Air Line Pilots Association

Association du transport aérien du Canada

Conseil international des aéroports

America West Airlines

Association des agents de voyages du Canada

Conseil des aéroports de l'Atlantique

Avia Marketing Consultants

Canada 3000

Conseil des aéroports du Canada

Chambre de Commerce du Canada

Commission canadienne du tourisme

Office des transports du Canada

Capital Canada Ltd.

China Airlines

Ville de Gander (Terre-Neuve et Labrador)

Ville de Prince Rupert (C.-B.)

Ville de Terrace (C.-B.)

Bureau de la concurrence

Council of Tourism Association of British Columbia

El Al Airlines

Fédération canadienne des municipalités

First Air

Gouvernement de C.-B.

Gouvernement de l'Alberta

Gouvernement de la Saskatchewan

Chambre de Commerce de Halifax

Hawkair

Hospitality Newfoundland and Labrador

Association des hôtels du Canada

InterGlobe Technologies

Office du tourisme du Japon

Ministère des Transports de Terre-Neuve/Labrador

Bureau de la commissaire aux langues officielles

Groupe d'élaboration de politiques

Premier ministre du Yukon

Administration aéroportuaire de Prince George

Provincial Airways

Administration aéroportuaire de Regina

Rick Erickson

Secrétariat rural

Système de réservations SABRE

Administration aéroportuaire de Saskatoon

SkyComm Air Management Ltd.

Tourism British Columbia

Association de l'industrie touristique du Canada

Tourism Saskatchewan

Tourisme Montréal

Tourism Toronto

Transport 2000

Transportation Partners

West Coast Air

WestJet

Ministère du Tourisme du Yukon

Annexe III Bibliographie partielle

Airport Ownership, Management and Price Regulation, mars 2001, **InterVISTAS**.

Aviation Data – Needs and Shortfalls – the Airports' Perspective, juillet 2001, Conseil des aéroports du Canada.

Sondage sur les aéroports communautaires, novembre 2001, Fédération canadienne des municipalités.

Divestiture of Air Canada Regional, décembre 2001, Alan Connors.

Dominated Hub Fares, Bureau du Sous-secrétaire à l'Aviation et aux Affaires internationales, janvier 2001, ministère des Transports des États-Unis.

Étude des liaisons aériennes de la région de Québec : Rapport final, mars 2001, Communauté urbaine de Québec, Tourisme et Congrès, Québec, Bureau de la capitale nationale, Développement économique Canada.

Flying Forward: Options for Air Policy and the Tourism Industry in Canada, octobre 2001, Association de l'industrie touristique du Canada

High Hopes and Low Standards! The Life and Times of Airline Travel in Canada, octobre 2001, Centre pour la défense de l'intérêt public.

Rapports du commissaire aux plaintes relatives au transport aérien, juillet-décembre 2000 et janvier à juin 2001, Office des transports du Canada.

Rethinking our Borders: A Plan for Action, Coalition pour des frontières sécuritaires et efficaces sur le plan commercial.

Plan d'activités de Transports Canada, 2001 – 2004.

Transports Canada, Rapport sur les plans et les priorités 2001 – 2002.

Les transports au Canada 2000, Rapport annuel, Transports Canada.

Vision fondée sur l'équilibre, Rapport du Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*, juin 2001.

Annexe IV Mandat de l'observatrice indépendante

Entre août 2000 et sur une période de 24 mois, l'observatrice indépendante de la transition étudiera les répercussions de la restructuration de l'industrie du transport aérien sur les intervenants et déterminera si l'industrie du transport aérien est concurrentielle et en bonne santé et si elle répond aux besoins des Canadiens.

En particulier, l'observatrice :

- tiendra compte des points de vue des consommateurs, des collectivités urbaines, rurales et éloignées, des agents de voyages, des aéroports, des compagnies aériennes et de leurs employés;
- déterminera si les responsabilités de Transports Canada, de l'Office des transports du Canada et du Bureau de la concurrence en ce qui concerne la restructuration de l'industrie du transport aérien sont claires et si ces organismes s'en acquittent comme il se doit;
- déterminera si les mesures de surveillance du gouvernement sont suffisantes;
- évaluera dans quelle mesure l'industrie adhère aux mesures introduites dans le projet de loi C-26, notamment en ce qui concerne les règlements et les engagements d'Air Canada et du gouvernement fédéral;
- évaluera les obligations linguistiques d'Air Canada;
- évaluera la nécessité d'une déclaration des droits des voyageurs.

Des rapports provisoires seront publiés tous les six mois et un rapport final détaillé sera soumis au ministre. Deux rapports provisoires ont déjà été publiés, que l'on peut consulter sur le site Web de Transports Canada, www.tc.gc.ca, en suivant les liens sur « Restructuration de l'industrie du transport aérien ». Le rapport final comportera des recommandations sur la surveillance et les questions connexes de la restructuration de l'industrie du transport aérien. Les rapports provisoires et le rapport final seront rendus publics.

Debra Ward, l'observatrice indépendante de la transition, a été nommée par David Collenette, ministre fédéral des Transports, le 1er août 2000. Elle est consultante à Ottawa et elle se spécialise dans les communications et les stratégies politiques sur les questions de tourisme et de voyage. Elle a fait partie d'un certain nombre de conseils et de comités nationaux et internationaux ainsi que de comités consultatifs du gouvernement fédéral pour le vérificateur général, le ministre du Revenu national,

le ministre du Commerce international et la Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'œuvre.

Ancienne présidente de l'Association de l'industrie touristique du Canada, Debra a fait de nombreuses recherches sur les questions stratégiques se rapportant à l'incidence du réseau canadien de transport sur les collectivités, les petites et les moyennes entreprises et le bien-être économique et social du Canada et des Canadiens.